

ANNA CECILIA MENDONÇA AMARAL PETRASSI

**COPRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
SUSTENTÁVEL:
UMA ANÁLISE DE DUAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO
TERRITORIAL DO PRONAT EM SANTA CATARINA.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Administração, na Linha de Pesquisa de Administração Pública e Sociedade, do Centro de Ciências Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Maria Carolina Andion.

Florianópolis

2014

Ficha Catalográfica

P493c Petrassi, Anna Cecilia Mendonça Amaral

Coprodução e desenvolvimento territorial sustentável: uma análise de duas experiências de planejamento territorial do PRONAT em Santa Catarina / Anna Cecilia Mendonça Petrassi. – 2014.

248 p.il ; 21 cm

Orientadora: Maria Carolina Martinez Andion.

Bibliografia: p. 203-217

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de pós-graduação em Administração, Florianópolis, 2014.

1. Planejamento governamental. 2. Administração pública. 3. Desenvolvimento sustentável – Legislação. I. Andion, Maria Carolina Martinez. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. III. Programa de pós-graduação em Administração. IV. Título.

CDD: 351.0072 – 20. ed.

ANNA CECILIA MENDONÇA AMARAL PETRASSI

**COPRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
SUSTENTÁVEL:
UMA ANÁLISE DE DUAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO
TERRITORIAL DO PRONAT EM SANTA CATARINA.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Banca Examinadora

Orientadora:

**Dra. Maria Carolina Andion
Universidade do Estado de Santa Catarina**

Membro:

**Dra. Paula Chies Schommer
Universidade do Estado de Santa Catarina**

Membro externo:

**Dra. Edonilce da Rocha Barros
Universidade do Estado da Bahia**

Florianópolis

2014

Aos meus filhos, João, Antônia e
Bernardo, por me fazerem desejar
ser a melhor versão de mim
mesma, sempre e a cada dia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores da ESAG/UEDESC, e em especial a minha orientadora, pela oportunidade e pela paciência.

Agradeço a todos os meus colegas de mestrado por toda a força e incentivo que sempre me deram, principalmente naqueles momentos mais difíceis. Aos meus colegas de trabalho, na Pro-Reitoria de Planejamento da UFSC, agradeço pela compreensão e apoio.

Agradeço especialmente a minha mãe pelas incontáveis vezes em que me socorreu para que eu pudesse me dedicar a essa dissertação.

Ao meu pai por ser minha fonte de inspiração. Aos meus filhos por terem sempre me apoiado e se conformado com minhas ausências presentes durante todo esse processo.

“Ao mesmo tempo, a descoberta da comunidade de destino homem/natureza dá responsabilidade telúrica ao homem. Sendo assim, é preciso abandonar radicalmente o projeto conquistador formulado por Descartes, Buffon, Marx. Não mais dominar a Terra, mas cuidar da terra doente, habitá-la, arrumá-la, cultivá-la.” Terra-Pátria – Edgar Morin – 2003 p.178.

RESUMO

Esta dissertação busca analisar comparativamente duas experiências de planejamento territorial promovidas pela política pública chamada PRONAT, oriunda do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que visa o desenvolvimento territorial sustentável de regiões rurais delimitadas chamadas Territórios Rurais de Identidade. Para analisar comparativamente os dois territórios escolhidos, montamos um modelo de análise que se fundamentou em conceitos de desenvolvimento territorial sustentável, coprodução e planejamento territorial. São descritos os territórios em suas características gerais e é contada um pouco de sua trajetória histórica, cultural, política e social para que fique evidente a sua formação enquanto territórios de identidade construídos. Depois a análise passa ao processo em si, para averiguar se o processo de planejamento e execução foi coproduzido, para isso foi preciso reconstruir o processo de planejamento em ambos os territórios, foram consultados documentos, atas, relatórios e foram entrevistados atores que desempenharam um papel chave no planejamento territorial. Por fim, o trabalho busca deixar expostos os avanços e os limites que a política alcançou nesses territórios nos últimos dez anos, em termos de desenvolvimento territorial sustentável, e aponta alguns caminhos para a melhoria no alcance de resultados.

Palavras-chave: Coprodução; Desenvolvimento Territorial Sustentável; Planejamento Territorial; PRONAT; Territórios Rurais.

ABSTRACT

This dissertation aims at comparing two experiences of territorial planning promoted by public policy called PRONAT, coming from the Ministry of Agrarian Development (MDA) seeks sustainable territorial development of rural territories delimited called Identity rural regions. To comparatively analyze the two chosen areas, we set up a model of analysis that was based on concepts of sustainable territorial development, co-production and territorial planning. Territories are described in their general characteristics and is told a little of its historical, cultural, political and social history so that it is clear their territories of identity formation was constructed. Then passing to examination the process itself, to see whether the process of planning and execution was coproduced, to achieve this we had to reconstruct the planning process in both territories, for the reconstruction of the process we consult documents, minutes, reports, and actors who have played a key role in the territorial planning were interviewed. Finally, this work paper seeks to leave exposed the advances and limits the policy has achieved in these areas in the last ten years in terms of sustainable territorial development, and some approaches to improving the achievement of results.

Key-words: Coproduction; Sustainable Territorial Development; Territorial Planning; PRONAT; Rural Territories.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa dos Territórios Rurais de Santa Catarina	23
Figura 2- Mapa do território Planalto Catarinense.	64
Figura 3 - Mapa do território chamado Planalto Serrano com as quatro SRD assinaladas.	83
Figura 4 - Mapa do território Serra Catarinense e seus municípios.	101

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - NÚMERO DE HOSPITAIS, LEITOS, POSTOS E AMBULATÓRIOS EM 2006.....	106
TABELA 2-PERCENTUAL DE ANALFABETOS (2000) – PLANALTO CATARINENSE.	107
TABELA 3 – ÍNDICE CULTURA DO IDMS/FECAM 2014.....	110
TABELA 4 - PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS NO PLANALTO CATARINENSE ATENDIDOS POR ÁGUA ENCANADA, COLETA DE LIXO E ENERGIA ELÉTRICA (2010).	111
TABELA 5 - PIB, VALORES AGREGADOS E PARTICIPAÇÃO POR SETOR NO PLANALTO CATARINENSE - 2008.	113
TABELA 6 - IDH-M, IDH-M RENDA (2010).....	114
TABELA 7 - ÍNDICE GINI (2010).	115
TABELA 8 - ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO FEMININA - FECAM.	117
TABELA 9- PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR TIPO DE SANEAMENTO (%).	120
TABELA 10- PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS E O TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO (ÁGUAS SERVIDAS) PARA O TERRITÓRIO – PLANALTO CATARINENSE.	121
TABELA 11 - COMPOSIÇÃO DA CIAT (2006).	132
TABELA 12- DADOS DEMOGRÁFICOS SEGUNDO CENSO 2000.	156
TABELA 13 - EVOLUÇÃO POPULACIONAL - SERRA CATARINENSE.....	157
TABELA 14 - IDEB – SERRA CATARINENSE - POR MUNICÍPIO - 2009. ...	164
TABELA 15 - IDMS - CULTURA - MUNICÍPIOS DO SERRA CATARINENSE.	165
TABELA 16 - ÍNDICE QUALIDADE HABITACIONAL PARA OS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE.	166
TABELA 17 - IDH-M DO SERRA CATARINENSE.	168
TABELA 18- ÍNDICE GINI (DESIGUALDADE). SERRA CATARINENSE. ..	169
TABELA 19 - PIB MUNICIPAL PER CAPITA - SERRA CATARINENSE.....	170
TABELA 20 - PIB, VALORES AGREGADOS E PARTICIPAÇÃO POR SETOR NO SERRA CATARINENSE - 2008.	171
TABELA 21 – ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO FEMININA - FECAM - SERRA CATARINENSE,	173
TABELA 22 – ÁGUA ENCANADA, COLETA DE LIXO E ESGOTAMENTO SANITÁRIO - SERRA CATARINENSE (2010).	174

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – RESULTADO DE BUSCAS NAS BASES DE DADOS EBSCO E SCIELO.....	29
QUADRO 2 - RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	34
QUADRO 3 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE AGRICULTURA FAMILIAR (2010), IDH-M (2010), IDEB (2011).....	45
QUADRO 4- QUADRO DE ANÁLISE COMPARATIVA DAS ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO.	65
QUADRO 5 - MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	73
QUADRO 6 – OITO DEGRAUS DA ESCADA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.	78
QUADRO 7 – PAPEL DO CIDADÃO E DO ADMINISTRADOR PÚBLICO NOS DIFERENTES MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO.....	82
QUADRO 8 - OBJETIVOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL PARA O BRASIL.	89
QUADRO 9 - MODELO DE ANÁLISE DO ESTUDO.....	95
QUADRO 10- RESUMO DAS CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO PLANALTO CATARINENSE.	102
QUADRO 11 - DESAFIOS E POTENCIALIDADES DO TERRITÓRIO PLANALTO CATARINENSE.	124
QUADRO 12 - EIXOS DE DESENVOLVIMENTO E PROJETOS - PTDRS - PLANALTO CATARINENSE - 2010.	140
QUADRO 13 - CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REGIÃO DO TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE.....	160
QUADRO 14- ESTABELECIMENTOS E ÁREA OCUPADA - AGRICULTURA FAMILIAR E NÃO FAMILIAR - 2006.....	162
QUADRO 15 – ESTIMATIVA DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E COBERTURA DO BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIOS DO SERRA CATARINENSE.	163
QUADRO 16 - DESAFIOS E POTENCIALIDADES DO TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE.	176
QUADRO 17 - EIXOS ESTRATÉGICOS E LINHAS DE AÇÃO - SERRA CATARINENSE.	185

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIAT	Comissão de Instalação das Ações Territoriais
CMDR	Conselho Municipal para o Desenvolvimento Rural
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CRESOL	Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária
DTS	Desenvolvimento Territorial Sustentável
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FETAESC	Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Santa Catarina
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEDET	Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROINF	Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SICREDI	Sistema Cooperativo Sicredi

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
1.1	PROBLEMATIZAÇÃO	24
1.2	OBJETIVOS	27
1.3	CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO	28
1.4	DESENHO DA PESQUISA	31
1.4.1	Quadro metodológico da pesquisa	31
1.4.2	O programa nacional de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais – PRONAT	37
1.4.3	Os territórios do estudo	41
2	ABORDAGEM TEÓRICO-ANALÍTICA	48
2.1.	BREVE PANORAMA DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO	48
2.1.1	Desenvolvimento para além do crescimento econômico	48
2.1.2	Desenvolvimento Territorial	51
2.1.3	Desenvolvimento Sustentável	56
2.1.4	Desenvolvimento Territorial Sustentável	61
2.2	COPRODUÇÃO	67
2.2.1	Participação	67
2.3	PLANEJAMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE	86
2.4	MODELO DE ANÁLISE PARA O ESTUDO COMPARATIVO	95
3	DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO DA REGIÃO DO PLANALTO CATARINENSE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM TERMOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	98
3.1	DESAFIOS E POTENCIALIDADES DE DESENVOLVIMENTO NO PLANALTO CATARINENSE	99
3.1.1	Breve trajetória histórica do território Planalto Catarinense	99
3.1.2	Planalto catarinense e suas dimensões do desenvolvimento	101
3.1.3	Síntese do diagnóstico do território Planalto Catarinense	124
3.2	O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E OS EFEITOS DO PDTRS NO TERRITÓRIO DO PLANALTO CATARINENSE	129
3.2.1	A construção dos PTDRS no Planalto Catarinense: o processo de planejamento e a coprodução	130

3.2.2.	Os avanços e os limites no Planejamento territorial no Planalto Catarinense.	148
4	DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM TERMOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.	151
4.1	DESAFIOS E POTENCIALIDADES DE DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE	152
4.1.1.	Breve trajetória histórica do território da Serra Catarinense	152
4.1.2.	Serra catarinense e suas dimensões do desenvolvimento	156
4.1.3	Síntese do diagnóstico do território Serra Catarinense.	177
4.2	A CONSTRUÇÃO DO PTDRS NA SERRA CATARINENSE: O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E A COPRODUÇÃO	182
4.2.1	A construção dos PTDRS no Planalto Catarinense: o processo de planejamento e a coprodução	183
4.2.2	Os avanços e os limites no Planejamento Territorial no Serra Catarinense.	193
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
5.1	O PRONAT NO PLANALTO CATARINENSE E NA SERRA CATARINENSE: UMA ANÁLISE DE CONJUNTO	201
5.2	SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES	200
5.3	QUESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS	201
	REFERÊNCIAS	206
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas	218
	ANEXO I - PROJETOS TERRITORIAIS PLANALTO CATARINENSE	220
	ANEXO II - PROJETOS TERRITORIAIS SERRA CATARINENSE	215
	ANEXO III - LINHAS DE AÇÃO, QUESTÕES ESTRATÉGICAS E PROPOSTAS ESTRATÉGICAS TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE	233

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito analisar o processo de planejamento territorial para a elaboração e implantação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), no que tange à coprodução do plano, e mais especificamente, à participação como elemento da coprodução. Tal processo, o planejamento, consiste no instrumento de gestão utilizado pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), e é promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e operacionalizado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) através, principalmente, dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER). Esses colegiados, compostos por representantes da sociedade civil organizada e setor público, são as instâncias de concertação e participação social no debate a respeito do futuro da região e da alocação de recursos para projetos oriundos da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF).

Foram reconstituídas e analisadas duas experiências de planejamento territorial do PRONAT em Santa Catarina (nos territórios: Planalto Catarinense e Serra Catarinense), que ocorreram no período de 2006 a 2010, com base na pesquisa de dados documentais complementados por entrevistas. Essas experiências de planejamento territorial foram analisadas com as “lentes” dos conceitos de Coprodução do Bem Público e de Desenvolvimento Territorial Sustentável, com vistas a apontar os avanços e limites dos processos de planejamento territoriais e, ao mesmo tempo, propor melhorias que possam apoiar a consolidação do programa.

Através da reconstituição e análise dos processos de planejamento que deram origem aos PTDRS, que tiveram início em 2006 e geraram os planos de 2010, a investigação qualitativa multi-caso visa evidenciar os aprendizados obtidos

nas experiências de planejamento territorial participativo que intencionavam fomentar o Desenvolvimento Territorial Sustentável nas regiões estudadas.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) tem como público alvo os agricultores familiares, as famílias assentadas pela reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário, bem como outras minorias como os povos indígenas e quilombolas.

A estabilização econômica têm permitido ao país retomar a prática do planejamento, e nesse sentido, novas abordagens e instrumentos vêm sendo utilizados. Particularmente, vêm ganhando destaque a abordagem territorial do desenvolvimento, de forma complementar à abordagem setorial tradicional, que costuma orientar as ações governamentais na elaboração e implantação das políticas públicas. Assim, o governo tem procurado organizar a integração de políticas públicas, considerando as especificidades dos territórios, inclusive suas limitações e potencialidades.

O instrumento de gestão do desenvolvimento territorial no âmbito do PRONAT, desde 2006, tem sido o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que deve ser construído para cada território homologado. A orientação dada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) é de que cada território - através do seu Colegiado Territorial (Codeter), composto por agentes governamentais e sociedade civil organizada - elabore o seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) de forma participativa, além de: (i) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; (ii) pactuar a agenda de ações; (iii) discutir alternativas para o desenvolvimento territorial

sustentável; (iv) exercer o controle social sobre o programa. Em síntese, o Codeter surge para ser o espaço de planejamento, execução e acompanhamento das ações para o desenvolvimento do território (MDA, 2005). Como ambiente de concertação social, o Codeter tem entre suas atribuições a de criar condições de debate e consenso favorecendo a capacitação e o empoderamento dos atores sociais locais.

Nas palavras de Favareto (2010), para a promoção do empoderamento e do protagonismo dos atores sociais, a diretriz central deve ser a gestão social do desenvolvimento. Na perspectiva da abordagem territorial, a gestão social é entendida como “um processo de gerir assuntos públicos por meio da descentralização político-administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com a sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica a ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território” (Guia para o Planejamento, SDT/MDA, 2005, p.14).

Este processo de governança territorial tem ocorrido de forma não homogênea nos territórios, de maneira geral, seu sucesso depende do capital social e das capacidades intencionais e organizacionais de cada território.

A governança territorial se beneficia de espaços, como o Codeter, de concertação dos interesses na busca de consenso e a ampliação da participação social na elaboração e implantação de políticas públicas. A coprodução das políticas públicas quando acontece em fóruns de participação social deve proporcionar um maior engajamento cívico e fortalecer os laços de identidade no território, desde que haja a disposição da administração pública em criar e manter tais espaços (BOVAIRD, 2007).

A abordagem territorial surge, por um lado, como forma de superar a abordagem setorial, mas por outro lado também descortina novas institucionalidades e dinâmicas organizativas nos grupos sociais envolvidos em um processo participativo,

essa inovação é um campo de pesquisas interessante ainda pouco explorado. Por novas institucionalidades, no contexto deste trabalho, entende-se o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas existentes – explícitas e implícitas – e organizações colegiadas) criadas nos territórios para atender aos programas federais e favorecer a governança territorial e a escolha dos projetos estratégicos da política territorial, com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil organizada (MIRANDA; TIBURCIO, 2011).

Entretanto, é importante frisar que essa iniciativa, o PRONAT, não ocorre de forma isolada, e “deveria” dialogar com outras políticas e programas com enfoque territorial, especialmente no âmbito federal, que investem na promoção do desenvolvimento e, em particular do desenvolvimento territorial, a exemplo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) do Ministério das Cidades, da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) do Ministério do Meio Ambiente, entre outras.

Entendemos que no Brasil (nos estados e municípios) coexistem diversos instrumentos de planejamento territorial e seus produtos, tais como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas e os Planos de Manejo de Unidades de Conservação. Nas cidades, destacam-se os Planos Diretores Municipais e seus mais variados instrumentos de gestão territorial urbana. Na área rural, podemos citar os PDA's (Projetos Demonstrativos) subprograma do Ministério do Meio Ambiente.

Porém, apesar de adotarem a abordagem territorial e se valerem do planejamento como instrumento, cada um desses instrumentos tem sido pensado em *lôcus* distintos com desenhos metodológicos, formas de aplicação e resultados variados. Assim, as políticas e seus instrumentos se encontram muitas vezes desarticuladas entre si nos territórios nos quais se aplicam, gerando “gargalos” ao processo de desenvolvimento

desejado, ao invés da complementariedade esperada. Trabalhos acadêmicos, como este estudo, podem trazer informações úteis para a articulação das políticas pesquisadas ao apotar para os avanços e limites já alcançados.

Diante do que foi exposto até aqui, a questão central desse estudo consiste em compreender os avanços e os limites em duas experiências de planejamento territorial participativo no quadro do PRONAT em Santa Catarina (Planalto Catarinense e Serra Catarinense), à luz dos conceitos de Coprodução do Bem Público e Desenvolvimento Territorial Sustentável. Utilizando a análise multicaso, o estudo pretende contribuir propondo melhorias para os processos de planejamento territorial, sua implantação e consolidação.

1.2 OBJETIVOS

A partir do contexto exposto na problematização do estudo, o **objetivo geral** da presente pesquisa constitui-se em reconstituir e analisar os processos de planejamento territorial nas regiões: Planalto Catarinense e Serra Catarinense, sob a ótica da Coprodução e do Desenvolvimento Territorial Sustentável, com vistas a evidenciar avanços e limites, e sugerir melhorias ao processo.

Para se alcançar o objetivo geral da pesquisa se faz necessária a consecução dos seguintes **objetivos específicos**:

- a) Apresentar as regiões analisadas e uma síntese do diagnóstico territorial de cada região com seus principais desafios de desenvolvimento;
- b) Reconstituir os processos de elaboração e implementação dos PTDRS nas duas regiões;
- c) Analisar o conteúdo dos planos e dos projetos prioritizados/contemplados, para evidenciar em que medida eles respondem ou não aos principais desafios

em termos de desenvolvimento sustentável dos territórios;

- d) Evidenciar os avanços e os limites nos casos analisados no que concerne a Coprodução e ao Desenvolvimento Territorial Sustentável dos territórios, com vistas a propor melhorias nos processos de planejamento territorial.

1.3 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

A pesquisa realizada nas bases de dados Ebsco e Scielo, feita em 14 de novembro de 2013, retornou apenas três resultados na busca, nos títulos, pelos termos: “PRONAT”, “Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais”, “PTDRS” e “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”, repetimos a mesma busca nas mesmas bases de dados em 14 de setembro de 2014, e retornou os oito resultados que podem ser vistos no Quadro 1. Notamos uma lacuna no que se refere ao uso do planejamento como instrumento de gestão social e do aprendizado que possa estar proporcionando aos atores envolvidos. Assim, o presente estudo pretende somar e colaborar no sentido de auxiliar os gestores nas tomadas de decisão bem como os sujeitos que dela fazem parte para o aprimoramento do programa.

Quadro 1 – Resultado de buscas nas bases de dados Ebsco e Scielo.

Termos pesquisados: "PRONAT", "Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais", "PRDERS", "Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável"	Autores	Resumo	ANO	Base
Uma Escala Sobre o Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural	S. P. Leite and V. J. Weisz Júnior	Artigo que apresenta a performance da especificação quantitativa de 2009, ANEXO E do Programa Territorial de Cidadania, em dois anos de políticas de desenvolvimento territorial no meio rural, de instituições (municípios) e organizações (associações de produtores rurais). Visa validar o desempenho de ações públicas de desenvolvimento territorial em dimensões relativas aos processos, resultados alcançados e dimensões estruturais, bem como o envolvimento dos atores sociais e o protagonismo social que os caracterizam, em nível, na implementação das ações, nos espaços diferenciados.	2012	SCIELO EBSCO
Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas interfaces e possibilidades de ações	N. G. Delgado and S. P. Leite Anelise Gersage Ramboi Evander Eloi Kronsil Marcelo Antonio Cortesoni Sergio Schuchardt	Busca demonstrativa como referência a um processo de desenvolvimento social pelo meio rural na formação de territórios de desenvolvimento territorial. O artigo aborda os aspectos de dimensões estruturais, bem como o envolvimento dos atores sociais, em nível, na implementação das ações, nos espaços diferenciados.	2011	SCIELO
APRENDENDO DINÂMICAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO POR MEIO DA ANÁLISE ESCALAR: UM ESTUDO DO PRONAT E DAS EMENDAS DO GRUPO TERRITÓRIO RURAL-ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL	C. CRISTINA MARIA MACEDO DE Maurício Servin, Ademar Antônio Carolina Avelino and Paula Fraga Vieira	Artigo busca analisar os fluxos sociais de desenvolvimento dos projetos em unidade, territorial, apresentando, além de suas finalidades, os aspectos de dimensões estruturais, bem como o envolvimento dos atores sociais, em nível, na implementação das ações, nos espaços diferenciados.	2013	EBSCO
Space and Inequality in the Rural Social Development in Santa Catarina	CRISTINA MARIA MACEDO DE Maurício Servin, Ademar Antônio Carolina Avelino and Paula Fraga Vieira	Busca demonstrativa como referência a um processo de desenvolvimento social pelo meio rural na formação de territórios de desenvolvimento territorial. O artigo aborda os aspectos de dimensões estruturais, bem como o envolvimento dos atores sociais, em nível, na implementação das ações, nos espaços diferenciados.	2012	EBSCO
Space and Inequality in the Rural Social Development in Santa Catarina	CRISTINA MARIA MACEDO DE Maurício Servin, Ademar Antônio Carolina Avelino and Paula Fraga Vieira	Busca demonstrativa como referência a um processo de desenvolvimento social pelo meio rural na formação de territórios de desenvolvimento territorial. O artigo aborda os aspectos de dimensões estruturais, bem como o envolvimento dos atores sociais, em nível, na implementação das ações, nos espaços diferenciados.	2009	EBSCO
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL-ENTRE O TERRITÓRIO E O SETORIAL	Armando Fornazer Wagner Bialk de Freitas Alair Ferreira de Freitas Marcelo Miat Dias	Verificar como ocorre o amadurecimento das Políticas de desenvolvimento territorial em nível, na implementação das ações, nos espaços diferenciados.	2012	EBSCO
O colapso de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Santa Catarina	Armando Fornazer Wagner Bialk de Freitas Alair Ferreira de Freitas Marcelo Miat Dias	Análise a distância de participação dos atores sociais na gestão social da política e como ela influencia a alocação de recursos públicos para parte de projetos.	2012	EBSCO
Revisões sobre o desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa: o caso da bacia do rio Almada (BA)	Edson Sudo Inaka Alvaro Pennado Dais Pedro Aguiar	Busca e desenvolvimento territorial sustentável a partir do processo de cidadania deliberativa. Análise de construção da Almada: um exemplo participativo em território de cidadania (Zona Sul da Bahia).	2012	EBSCO

Fonte: Elaborado pela autora a partir das buscas nas bases de dados Scielo e

Ebsco.

Ao realizar o estudo multicaso aqui proposto, pretende-se como contribuição teórica e empírica ampliar o conhecimento sobre variáveis e consequências, através de exemplos práticos, de uma política pública que visa o desenvolvimento territorial sustentável, elaborada de forma participativa e em conjunto com os cidadãos do território, e propor melhorias ao processo a partir do reconhecimento dos seus avanços e limites.

Os territórios selecionados apresentam características que podem ser apontadas como aspectos facilitadores da mobilização de recursos territoriais conforme foi apontado por Vieira *et al* (2010), tais como a presença de cooperativismo de crédito rural e a presença de políticas, programas e instâncias governamentais e não governamentais voltadas à promoção do desenvolvimento territorial sustentável.

No entanto, os territórios também possuem inúmeros desafios em termos de desenvolvimento, com municípios que continuam apresentando baixos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), de acordo com os dados de 2010 divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

A SDT/MDA está envidando esforços desde meados de 2013, que devem continuar em 2014 e 2015, para avaliar as ações territoriais e analisar o processo de planejamento territorial, além de estar renovando o programa e promovendo a reestruturação dos colegiados e articulações institucionais com universidades federais através de convênio com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sendo assim a pesquisa ocorre em um momento oportuno, podendo auxiliar no diagnóstico e nas propostas de melhorias ao processo de planejamento territorial.

Outra justificativa para a pesquisa é que o PRONAT já completou dez anos e até o momento não existem avaliações oficiais dos territórios em Santa Catarina; e um efetivo monitoramento do programa nunca se consolidou de maneira

estável, estando ainda em andamento a construção de indicadores e sistemas de monitoramento e avaliação (FAU/USP, 2006).

Além da importância *per se* dos territórios, a escolha dos mesmos se deve à disponibilidade de dados e de sugestão por parte do articulador estadual da SDT/MDA com quem a pesquisa foi articulada e para quem os resultados serão apresentados.

1.4 DESENHO DA PESQUISA

Este item trata da metodologia por meio da qual foi desenvolvido o estudo, envolvendo as fases de coleta, sistematização, análise e interpretação dos dados e informações. Primeiramente é apresentado o desenho geral da pesquisa, incluindo o método, estratégias de investigação, formas de coleta e análise dos dados. Foi importante para a pesquisa o entendimento das políticas públicas, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que afetam a região, assim apresenta-se, na sequência uma breve descrição do PRONAT e uma caracterização dos territórios.

1.4.1 Quadro metodológico da pesquisa

A partir dos objetivos da pesquisa define-se que a abordagem qualitativa descritiva e interpretativa norteará o desenvolvimento dessa pesquisa. Em particular, foi utilizado como método o “estudo de caso” que é indicado para atender a pesquisa quando esta se foca no individual, no sentido da compreensão particular de um caso em sua complexidade. A especificidade do estudo de caso não se centra somente na forma de pesquisa empregada, mas na questão que o caso responde (BANDEIRA-DE-MELO; GODOI; SILVA, 2006, p. 119). Assim, visa auxiliar o pesquisador que está interessado

na descoberta e na interpretação mais do que na verificação de hipóteses.

Yin (2010) afirma que a evidência resultante de um “estudo multicaso” confere mais robustez ao estudo. No entanto, alerta para as maiores exigências de tempo e recurso que pode representar um fator limitante à pesquisa. Apesar disso, optou-se por sua utilização no presente estudo por permitir maior abrangência dos resultados, ao ultrapassar a singularidade de dados referentes a um único território.

Importante ressaltar que a escolha dos territórios específicos deste estudo levou em consideração o fato que os dois, o Planalto Catarinense e o Serra Catarinense, foram um único território chamado Planalto Serrano no período de 2004 a 2006, que equivale ao primeiro ciclo de planejamento ocorrido na região.

Assim, buscamos relatar o fenômeno em detalhes e buscando padrões que permitissem ilustrar, confirmar ou contrapor as suposições teóricas presentes no referencial teórico utilizado. Pesquisas qualitativas como esse estudo visam compreender processos que são dinâmicos, vivenciados por grupos sociais (RICHARDSON, 2008, p.80). Com isto em mente lembramos como limitação da pesquisa qualitativa seu caráter subjetivo e interpretativo, bem como alguma fragilidade na coleta de dados devido a mudanças recentes da realidade (RICHARDSON, 2008; YIN, 2010).

Em um estudo de caso, a riqueza e a extensão do fenômeno proporcionam muitas variáveis de interesse, assim o uso de múltiplas fontes de evidência para que os dados convirjam de modo triangular, segundo Yin (2010) é a resposta táctica a essa dificuldade.

Pode-se dizer que um projeto de pesquisa envolve três fases distintas: a) a escolha do referencial teórico sobre o qual se pretende trabalhar; a seleção dos casos e o desenvolvimento de protocolos para a coleta de dados; b) a condução do estudo de caso, com a coleta e análise de dados, e finalmente o relato

do caso; e, c) a análise dos dados obtidos à luz da teoria selecionada, interpretando os resultados (YIN, 2010).

Iniciamos o estudo do caso, após a escolha do referencial teórico, com uma investigação sobre a política pública (PRONAT) em questão, apresentado no item 1.4.2, e um levantamento inicial sobre os territórios escolhidos, resumido no item 1.4.3.

De acordo com Yin (2010) o estudo de caso enfrenta uma situação única e para evitar a dispersão com muitas variáveis de interesse ele se beneficia de possuir estratégia analítica geral como preparação da análise do estudo, a proposição teórica como estratégia ajuda a organizar todo o estudo. Desse modo, o desenvolvimento prévio de um quadro teórico analítico que oriente a coleta e a análise de dados foi adotado neste estudo como referência antes de se iniciar o trabalho de campo. A descrição da fundamentação teórica é apresentada no Capítulo 2 e o quadro analítico usado se encontra ao final do capítulo; no entanto o referencial é amplo e não pretendeu impedir o aparecimento de novas ideias e conceitos.

As entrevistas são fontes de informações construídas na base do diálogo com o indivíduo entrevistado, reflete a sua visão da realidade (MINAYO, 2012, p.65). A interação provocada pela técnica de entrevista possibilita o aprofundamento de questões relevantes para alcançar os objetivos da pesquisa. A pesquisa fica enriquecida quando às entrevistas soma-se a observação direta do pesquisador (RICHARDSON, 2008).

Através de entrevistas em profundidade, com roteiros semiestruturados com base no quadro de análise construído, coletamos os dados primários junto a participantes da elaboração e implantação do PTDRS nos dois territórios. Os entrevistados foram escolhidos por terem tido papel relevante no processo e/ou por terem participado de todas as rodadas do processo de planejamento, desde o primeiro plano quando os

territórios ainda estavam unidos. Desta forma, pretendemos que a sua importância relativa no processo supere a quantidade. Segue a relação dos entrevistados e seu papel no território (Quadro 2).

Quadro 2 - Relação dos entrevistados.

Entrevistado 1	Ex-líder da Central de Trabalhadores do Brasil de Santa Catarina. Consultor do MDA. Articulador territorial do Planalto Catarinense entre 2007 e 2010.
Entrevistado 2	Articulador Territorial na região que abrangia os dois territórios. Participou de ambos os processos de planejamento. Consultor do MDA através do IICA. Membro do Codeter do Serra Catarinense – sociedade civil (Centro Vianeí). Atual dirigente do consórcio CISAMA.
Entrevistado 3	Consultor do MDA. Engenheiro Agrônomo. Membro do Codeter nos dois territórios do estudo – sociedade civil.
Entrevistado 4	Delegado do MDA/SC.
Entrevistado 5	Engenheiro Agrônomo. Membro Codeter do Planalto Catarinense – sociedade civil.
Entrevistado 6	Engenheiro Agrônomo Membro Codeter Planalto Catarinense - setor público (Epagri).
Entrevistado 7	Assessor territorial – sociedade civil.

Também nos valemos da observação direta, na qual o pesquisador procura ver e registrar ocorrências que interessem ao trabalho de pesquisa, a observação acontece durante as visitas ao local, na observação de reuniões, na realização das entrevistas e em outras ocasiões em que o pesquisador se encontre presente. A técnica da observação envolve uma parte descritiva do que acontece em campo e outra reflexiva que envolve as impressões e análise do pesquisador (BANDEIRA-DE-MELO; GODOI; SILVA, 2006).

Além das entrevistas, a pesquisadora participou de reuniões do colegiado e está dialogando com a SDT/MDA, na pessoa do articulador estadual, para que os frutos da pesquisa possam contribuir de fato para melhorias no processo de implantação desta política.

Durante a pesquisa em campo assistimos a algumas reuniões de trabalho do colegiado Codeter de ambos os territórios, duas do Planalto Catarinense (novembro de 2013 e fevereiro de 2014) e uma no Serra Catarinense (agosto de 2014). Nessas ocasiões foi possível a pesquisadora observar sem tomar parte do processo que observa, a observação proporciona ao pesquisador a percepção não verbal daquilo que observa, a chance de recolher informações subjetivas quanto a comportamentos e atitudes espontâneas que ficam registradas no diário de campo (MINAYO, 2012).

Os dados secundários utilizados na análise documental e no marco teórico foram levantados através de pesquisas bibliográficas em teorias e estudos ligados ao tema. Além disso, foi feita pesquisa documental com relação aos dois casos selecionados, para a construção de um entendimento histórico-sociocultural, bem como do processo ocorrido.

Com relação aos documentos da pesquisa documental, foram consultados os seguintes documentos:

- **“Série de documentos de apoio”** elaborados pela SDT/MDA:

- “**Série de documentos institucionais**” elaborados pela SDT/MDA;
- **Série Desenvolvimento Rural Sustentável** elaborada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura – IICA;
- **PTDRS** de 2006 do território Planalto Serrano (antes da cisão que ocorreu em 2007);
- **PTDRS** de 2010 dos territórios Planalto Catarinense e Serra Catarinense;
- Consultas aos documentos da SDT/MDA;
- **Atas** de reuniões do Codeter de ambos os territórios;
- Relatórios de consultoria;
- Sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- **Portal SIT** (Sistema de Informações Territoriais) da SDT/MDA
- **Portal SGE** (Sistema de Gestão Estratégica) da SDT/MDA que possui indicadores e uma biblioteca digital;
- **Regimento do CODETER** de cada território;
- **Plano Safra Territorial (PST)** do Planalto Catarinense que vem a ser uma ação do CODETER para integrar ações do Plano Safra da Agricultura Familiar às iniciativas territoriais do PTDRS, em resumo o Plano Safra da Agricultura Familiar possui o recurso do Governo Federal e o PTDRS dá o direcionamento estratégico para os investimentos (em 2010/2011 o recurso do Plano Safra da Agricultura Familiar a nível nacional foi da ordem de R\$ 16 bilhões).

De posse dos referidos dados, os mesmos foram tratados, passando pelas etapas de registro, transcrição,

categorização e interpretação, respeitando as características metodológicas de objetividade, sistematização e inferência e, tendo como balizador principal o objetivo do estudo em termos de conteúdo e estrutura e a fundamentação teórica revista (MINAYO, 2012; RICHARDSON, 2008).

Com a interpretação oriunda do trabalho, foi possível delinear um diagnóstico da situação problema, identificando aprendizados, avanços e limites do processo para a promoção do desenvolvimento territorial sustentável tendo em vista o que propõe o PRONAT, que se encontra nos capítulos 3 e 4.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi necessário, em primeiro lugar, compreender o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, que é a política pública que colocou em marcha a constituição dos territórios rurais, no Brasil a partir de 2003/2004, e deu início ao processo de planejamento territorial que resultou nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. Por isso segue uma breve descrição dessa política, e na sequência uma breve caracterização dos dois territórios.

1.4.2 O programa nacional de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais – PRONAT

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT nasce em 2003 numa tentativa de superar a pobreza rural criada por décadas de políticas públicas de desenvolvimento agrícola, baseadas em um modelo desenvolvimentista conhecido por “revolução verde”, que ao mesmo tempo em que modernizou a produção agrícola, gerou o desaparecimento de unidades de agricultura familiar e aumentou a desigualdade social no campo.

Tal modelo desenvolvimentista adotado no Brasil trouxe consequências sociais (fome, desigualdade de renda etc.) e ambientais (degradação do meio ambiente), além de

inúmeros outros problemas para as populações rurais, especialmente de baixa renda. A saída apontada por diversos autores (ABRAMOVAY, 1999, 2001, 2006; ANDION, 2007; BONNAL, 2007, 2010; CARRIÈRER et al, 2006; CAZELLA, 2008; DALLABRIDA, 2010; LÈVESQUE, 2009; PECQUEUR, 2006; VIEIRA, 2009, 2010) para combater a pobreza no meio rural passa pelo desenvolvimento territorial como estratégia.

O PRONAT se apresenta como uma política pública que procura promover a pluriatividade nos territórios rurais, com fortalecimento das instituições locais ao mesmo tempo em que se propõe a capacitar os sujeitos para a participação no processo de planejamento e desenvolvimento, enquanto fomenta o controle social (SCHNEIDER, 2003).

Nas últimas décadas, diversos ministérios do governo federal vêm adotando a abordagem territorial como estratégia para políticas públicas. Neste contexto, em 2003, o MDA, cria a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), para coordenar as ações de capacitação e apoio dentro do PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais). Em 2004, a SDT inicia a construção da política de desenvolvimento dos territórios rurais. O programa foi criado para apoiar ações conjuntas entre municípios, territórios, estados, União e instituições sem fins lucrativos que contribuam para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

A proposta para o desenvolvimento territorial sustentável é de uma estratégia de concertação local sobre as formas de produção, utilização e distribuição de recursos. É reconhecido pela SDT/MDA, como descrito nos documentos que foram examinados, o papel das redes sociais de cooperação como instrumento eficaz do emprego do capital social na implantação e gestão de planos de desenvolvimento territorial rural sustentável (MDA, 2005).

A SDT/MDA entende que para haver uma efetiva participação e democratização do meio rural brasileiro (desigual e em muitos casos carente) é preciso chamar ao diálogo a sociedade civil e os poderes públicos, empoderando, sobretudo, os mais fragilizados, os quais, para o PRONAT, são os agricultores familiares, os assentados da reforma e do reordenamento agrário, povos indígenas e oriundos dos quilombos, pescadores artesanais, trabalhadores (as) extrativistas e temporários, mulheres e jovens, dentre outros (BRASIL, 2009).

O PRONAT, além de adotar a abordagem territorial, é potencialmente inovador também por propor que a elaboração de políticas públicas parta da base (*bottom-up*), a partir da articulação das dinâmicas sociais locais com favorecimento da participação social se afastando da planificação centralizada e descendente (BONNAL; MALUF, 2007). Para isso cada território homologado constituiu um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) composto paritariamente por sociedade civil e setor público. Encontramos também um aspecto potencialmente inovador no reconhecimento, por parte de uma política pública, da agricultura familiar e do acesso a terra como elementos de combate à pobreza e desigualdade no meio rural.

O processo de desenvolvimento visto sob essa ótica se vincula diretamente a estratégias integradoras e democráticas e à capacidade de as iniciativas contarem com as forças sociais dos territórios, abandonando o antigo padrão de intervenção estatal, vertical e descendente (TORRENS, 2007). O programa propõe a redução das assimetrias no meio rural, dentro e entre as regiões naturais do país, com apoio discricionário que beneficie os camponeses mais fragilizados já mencionados (agricultores familiares, assentados, mulheres, jovens e quilombolas) (BONNAL; MALUF, 2010).

Neste sentido, percebe-se que a política utiliza, como estratégia deliberada, a promoção da “coprodução do bem

público”, aqui entendido como o processo de participação dos cidadãos na formulação e implantação de ações públicas (ARNSTEIN, 1969; BOVAIRD, 2007; DENHARDT e DENHARDT, 2011; OSTROM, 1996; ROBERTS, 2004; WHITAKER, 1980).

Os mecanismos de participação, para serem exitosos, dependem de três fatores combinados: gestores públicos comprometidos e capazes de construir alianças com os membros da sociedade civil; cidadãos mobilizados e organizações civis efetivamente dispostos a tomar parte nas políticas públicas; e, procedimentos organizacionais inovadores que permitam reduzir a assimetria de recursos entre os participantes (COELHO, 2011, p.280).

Aspectos relevantes para que essa gestão de política funcione são a gestão em rede e a descentralização de programas e serviços para melhor atender as especificidades locais, eles merecem ser destacados e averiguados (CONTI, 2010).

Em oposição à dicotomia entre o rural e o urbano, onde o rural era visto como agrícola e o urbano como tudo o que não é rural, e se pensava no espaço rural como o espaço de políticas de incentivo à produção agrícola e pecuária, surge uma proposta de estratégia para gestão do território, que procura se basear no planejamento participativo como instrumento e no Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS) dos territórios como fruto desse processo e instrumento para a gestão e controle social.

Esse trabalho se baseou nos conceitos orientadores do PRONAT que foram apurados da série “Documentos Institucionais” – SDT/ MDA, e que apontam para o aprimoramento das capacidades dos sujeitos sociais locais e das instituições para que exerçam a gestão compartilhada do desenvolvimento dentro dos princípios da gestão social, incluídos no ciclo de gestão três processos, a saber: i) Planejamento; ii) Organização; e iii) Controle Social. Tal

orientação tende a se tornar vetor para o fortalecimento das instituições locais, vindo ao encontro de uma preocupação presente no discurso de alguns autores com relação à debilidade da organização social e institucional nos espaços rurais brasileiros, como consta em Cazella (2008), Dallabrida (2010), Silva (2012) e Veiga (2001).

O escopo da pesquisa é importante, pois a investigação empírica ocorre no contexto da vida real, no tempo presente, dessa forma o item 1.4.3 descreve brevemente os territórios Planalto Catarinense e Serra Catarinense.

1.4.3 Os territórios do estudo

“Analisar concretamente o território significa entendê-lo como um produto da história da sociedade e que, portanto, está em constante transformação.” (MELO, 2010). Ou seja, não devemos analisar o território apenas como o espaço de intervenção político-estatal, mas a isto somar elementos subjetivos da construção do território que nem sempre obedecem às fronteiras, espaço vivido pelos seus moradores, que têm em comum uma herança de costumes, valores e tradições.

O espaço territorial é tecido por relações sociais passadas e remodelado pelas ações presentes de seus sujeitos que ao buscarem se aproveitar de um espaço humano dado, o transformam modificando seu campo de forças (BENKO, LIPIETZ, 2000). Sendo assim, esse item vem descrever um pouco da trajetória histórica cultural dessa região a qual pertencem os territórios Planalto Catarinense e Serra Catarinense.

O Território Planalto Catarinense e Serra Catarinense (Figura 1), entre 2004 e 2006, formavam um só território, o **Território Planalto Serrano**, que congregava quatro Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR): São Joaquim, Lages, Curitibanos e Campos Novos. Diante das

dificuldades em coordenar e articular os trabalhos com representantes de 31 municípios distribuídos numa área de 22,6 Km² e com uma população superior a 400 mil habitantes, de acordo com o que nos foi relatado e o que está documentado em atas de reuniões do CODETER, do período 2003 a 2011, as lideranças territoriais envolvidas com a política da SDT/MDA reivindicaram a criação de dois territórios, que representariam melhor suas realidades e principalmente suas identidades.

Figura 1 – Mapa dos Territórios Rurais de Santa Catarina.



Fonte: Elaborado pela autora.

O **Território Planalto Catarinense** ficou composto pelos treze municípios das SDR de Curitibanos e Campos Novos – Abdon Batista, Brunópolis, Campos Novos, Celso Ramos, Curitibanos, Frei Rogério, Ibiama, Monte Carlo, Ponte Alta do Norte, São Cristóvão do Sul, Santa Cecília, Vargem e Zortéa – sendo todos considerados tipicamente rurais pelos critérios adotados pela SDT/MDA (população < 50 mil hab. e densidade demográfica < 80 hab./km²).

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, o Território Planalto Catarinense possui uma população de 122.119 habitantes e uma densidade demográfica de 19,4 hab./Km², bem abaixo dos 64,8 hab./Km² do estado de Santa

Catarina. Além disso, seis municípios, todos com população inferior a três mil habitantes, apresentaram um crescimento populacional negativo no censo de 2010 (IBGE).

Esses municípios constituem uma faixa que divide o território em duas partes, tendo de um lado Campos Novos e, de outro, Curitibanos. Dos treze municípios, apenas quatro possuem mais de cinco mil habitantes: Curitibanos (37.628), Campos Novos (32.816), Santa Cecília (15.634) e Monte Carlo (9.312). Os dois primeiros cumprem o papel de municípios polos em decorrência dos seus melhores desempenhos na esfera econômica e, sobretudo, no que se refere à qualidade dos serviços prestados à população.

O PRONAT se propôs a beneficiar no território 5.337 estabelecimentos de agricultores familiares. Desse total, 810 famílias, além da agricultura, exploram a pesca artesanal; 511 são assentadas por programas de reforma agrária, 308 foram beneficiadas por políticas de crédito fundiário (Banco da Terra e Programa Nacional de Crédito Fundiário) e 300 famílias são consideradas afrodescendentes (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010).

O Território Serra Catarinense por sua vez, ficou composto pelos dezoito municípios das duas SDR, Lages e São Joaquim – São José do Cerrito, São Joaquim, Anita Garibaldi, Campo Belo do Sul, Urubici, Cerro Negro, Bom Jardim da Serra, Correia Pinto, Lages, Bom Retiro, Ponte Alta, Bocaina do Sul, Capão Alto, Painel, Rio Rufino, Palmeira, Urupema e Otacílio Costa – sendo todos considerados tipicamente rurais pelos critérios adotados pela SDT/MDA.

A população total do território Serra Catarinense era de 286.291 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, e abrange uma área total de 16.085 Km². A densidade demográfica correspondia a 17,8 hab./Km², também bem abaixo dos 64,8 hab./Km² do estado de Santa Catarina. Além disso, mais da metade dos municípios do território

apresentaram taxa negativa de crescimento populacional no período de 2000 a 2010 de acordo com o PTDRS do território.

A Serra Catarinense também é uma das regiões mais pobres do estado. Segundo dados extraídos do Censo demográfico (IBGE, 2010), o território possui 286.291 habitantes, destes, 60.616 (21,1%) possuem renda insuficiente, isto é, ganham menos de um dólar por dia. A média estadual é de 12,42%.

A avaliação da qualidade do ensino básico também é considerada baixa nos dois territórios. De acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB-2011), apenas um município recebeu uma avaliação igual a do Estado de Santa Catarina (Ibiam – com avaliação 6.0 – em uma escala que vai de zero a dez, sendo zero a pior avaliação e dez a melhor) Um resumo pode ser visto no Quadro 3.

Quadro 3 - Número de estabelecimentos de agricultura familiar (2010), IDH-M (2010), Ideb (2011)

Município	Territorio Rural	nº estabelecimentos de AF	IDH-M	IDH-R	Ideb 2011
Zortéa	Planalto Catarinense	119	0,76	0,75	5.8
Campos Novos	Planalto Catarinense	1102	0,74	0,72	5.3
Ibiam	Planalto Catarinense	324	0,73	0,74	6.0
Curitibanos	Planalto Catarinense	778	0,72	0,72	5.4
Celso Ramos	Planalto Catarinense	622	0,72	0,65	5.0
Santa Cecília	Planalto Catarinense	213	0,70	0,70	5.3
Abdon Batista	Planalto Catarinense	636	0,69	0,66	5.6
Ponte Alta do Norte	Planalto Catarinense	81	0,69	0,66	5.2
Frei Rogério	Planalto Catarinense	307	0,68	0,66	5.9
São Cristovão do Sul	Planalto Catarinense	103	0,67	0,67	4.5
Brunópolis	Planalto Catarinense	339	0,66	0,65	5.8
Monte Carlo	Planalto Catarinense	148	0,64	0,65	4.8
Vargem	Planalto Catarinense	565	0,63	0,64	5.0
Lages	Serra Catarinense	470	0,77	0,76	5.1
Otacílio Costa	Serra Catarinense	221	0,74	0,71	5.6
Correia Pinto	Serra Catarinense	477	0,70	0,70	4.7
Bom Retiro	Serra Catarinense	412	0,70	0,70	5.1
Urupema	Serra Catarinense	264	0,70	0,67	5.3
Bom Jardim da Serra	Serra Catarinense	489	0,70	0,71	4.5
Urubici	Serra Catarinense	657	0,69	0,72	4.9
Anita Garibaldi	Serra Catarinense	1176	0,69	0,67	5.2
São Joaquim	Serra Catarinense	1664	0,69	0,71	5.0
Ponte Alta	Serra Catarinense	392	0,67	0,67	4.7
Palmeira	Serra Catarinense	299	0,67	0,66	4.6
Painel	Serra Catarinense	305	0,66	0,67	5.0
Capão Alto	Serra Catarinense	319	0,65	0,68	3.7
Rio Rufino	Serra Catarinense	305	0,65	0,65	4.7
Bocaina do Sul	Serra Catarinense	385	0,65	0,64	5.0
Campo Belo do Sul	Serra Catarinense	721	0,64	0,65	4.6
São José do Cerrito	Serra Catarinense	1850	0,64	0,62	5.0
Cerro Negro	Serra Catarinense	624	0,62	0,63	4.3
SANTA CATARINA					6.0
FLORIANOPOLIS			0,847	0,870	

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do IBGE (2010) e INEP/MEC (2011).

Os pressupostos desse trabalho a respeito do desenvolvimento, como ficarão mais claros a diante, assumem que:

- Ambientes rurais concentram grandes déficits de pobreza;
- O rural é um espaço e diferencia-se da abordagem que o identifica apenas com o setor agropecuário;
- O desenvolvimento deve ocorrer com a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais);
- Deve haver a introdução de inovações tecnológicas de produção e organizacionais, e a criação de novas redes de articulação e governança local;
- Essa nova governança deve ser sustentada por uma concertação social que gere um pacto territorial que vise fomentar um desenvolvimento endógeno (ORTEGA, 2008).

Os territórios identificaram em seus planejamentos, assim como está documentado em seus planos territoriais, desafios que vão ao encontro desses pressupostos, de forma a contribuir para a promoção de um desenvolvimento endógeno que tenha como objetivo a superação das desigualdades, com geração de emprego e renda utilizando as potencialidades locais, promovendo o associativismo e cooperativismo, incentivando projetos e ações intermunicipais, bem como o reestabelecimento e preservação do meio ambiente (considerando o homem como parte do meio ambiente).

Essa dissertação conta com este capítulo introdutório (1) que apresentou o objeto de pesquisa, sua contextualização, a justificativa para o estudo, bem como os objetivos a que se propõe, apresentou também a política PRONAT e os territórios que serão estudados. No próximo capítulo (2) apresentamos os

conceitos teóricos que guiaram e apoiaram a pesquisa. No decorrer dos capítulos (3) e (4) estão as análises dos resultados da pesquisa em cada território e finalmente no capítulo (5) apresentamos as considerações finais, sugestões de melhorias ao processo e de futuras pesquisas.

Passamos agora a apresentar sucintamente os conceitos usados como referencial teórico da pesquisa.

2 ABORDAGEM TEÓRICO-ANALÍTICA

A análise do caso em questão foi feita com base na articulação entre os debates teóricos sobre **Desenvolvimento Territorial Sustentável, Coprodução do Bem Público e Planejamento**. A seguir apresentam-se brevemente esses debates e suas interfaces, fazendo referência a alguns dos seus principais autores. Começamos com um panorama do debate sobre desenvolvimento até se chegar ao desenvolvimento territorial sustentável, a seguir se encontram os conceitos de Coprodução do Bem Público e Participação. Na sequência o conceito de Planejamento Territorial e para finalizar o quadro analítico que resultou dessa articulação de conceitos e que orientou nossa pesquisa tanto na coleta como na análise de dados.

2.1. BREVE PANORAMA DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO

A seguir é abordada a trajetória do debate no campo do desenvolvimento, buscando evidenciar a transição de uma visão focada no crescimento econômico para o conceito de desenvolvimento territorial sustentável, em particular nas zonas rurais.

2.1.1 Desenvolvimento para além do crescimento econômico

Em linhas gerais, até o início dos anos 1970, o desenvolvimento era interpretado por correntes que privilegiavam a dimensão econômica do desenvolvimento, como a da modernização nacional, a estruturalista-desenvolvimentista e a dependentista, ainda que haja diferenças

entre elas, o viés econômico não chega a ser superado (VIEIRA, 2009).

As teorias consideradas “clássicas” no campo das ciências sociais começam a ser criticadas no início da década de 1970, diante dos incipientes debates a respeito dos custos socioambientais que o mundo começava a perceber, bem como das limitações ecológicas ao crescimento (VIEIRA, 2009).

Mais recentemente, vários são os autores que têm contribuído para enriquecer o debate no campo do desenvolvimento, distanciando-o da mera noção de crescimento econômico ou ainda de industrialização (Amim, 1970; Wallerstein, 1980; Perroux, 1967). Ainda que durante a década de 1980, o paradigma neoliberal tenha feito ressurgir o ideal de um mercado livre de regulação que levaria ao desenvolvimento, se valendo da lógica de mercado em detrimento de qualquer consideração histórica, cultural ou política, esse paradigma começa a ser questionado e entra em crise no final da década de 1980 e início da década de 1990, após ter acentuado a exclusão social e a crise socioambiental dentro e entre os países (ANDION, 2007b).

O aumento das desigualdades sociais e a crise ambiental em escala planetária estão ligados em parte, segundo Castel (1995) *apud* Andion (2007b), à crise do modelo Fordista de desenvolvimento e as conseqüentes rupturas nas bases do chamado “pacto fordista” que procurava garantir, através de negociações salariais com os sindicatos, uma demanda para a produção (LIPIETZ, 1991).

A ampliação das desigualdades não ocorre apenas entre países, mas também dentro dos países, fortalecendo desigualdades regionais e inter-regionais, como no caso do Brasil com a formação de grandes centros urbanos em contraposição às regiões periféricas rurais (ANDION, 2007b).

Para Sachs (1995), crescimento e desenvolvimento não são sinônimos, e as diferenças sociais são a principal causa dessa diferenciação. Crescimento com disparidades sociais não

gera desenvolvimento, para tal é preciso considerar aspectos distributivos e qualitativos.

Já para Sen (2010), a finalidade do desenvolvimento deve ser a garantia das liberdades substantivas individuais. Essas incluem boa alimentação, saúde, educação, meio ambiente saudável, lazer, possibilidade de construção de um ambiente com democracia, equidade e igualdade. O cidadão deve ter a liberdade de não precisar se deslocar para outro território a fim de usufruir do seu direito à saúde, educação e segurança.

Castoriadis (1990) e Furtado (2000) *apud* Dallabrida (2010) argumentam que o conceito de desenvolvimento deve ser tratado de forma a traduzir sua complexidade e interdisciplinariedade, como um processo que se realiza em territórios específicos, na forma de pactos socioterritoriais, resultando de dinâmicas socioeconômico-culturais muitas vezes conflituosas e da manifestação de forças contrárias.

Em síntese, vários são os autores, como Almeida (1997), Ehlers (1994), Sachs (1995, 2004) e Veiga (2008) que afirmam que a idéia de desenvolvimento como sinônimo de progresso ou crescimento vem sendo superada pela compreensão de que os modos de vida compreendem várias dimensões que não evoluem ao mesmo tempo e nem na mesma direção.

As crises econômica e socioambiental também desabilitam a ideia, até então generalizada, de progresso e crescimento como sinônimos de desenvolvimento e favorecem o surgimento de novas abordagens para o conceito de desenvolvimento que considerem seu caráter multidimensional.

Neste contexto, a abordagem territorial oferece uma interpretação mais condizente com os desafios de desenvolvimento na atualidade, permitindo uma compreensão da articulação entre as variáveis espacial, social, política e cultural. A seguir tratamos brevemente desse debate.

2.1.2 Desenvolvimento Territorial

Diversos autores tratam a abordagem territorial como a mais favorável ao caráter multidimensional que deve ter o desenvolvimento, entre eles: Abramovay (1998 e 2006), Andion (2007), Guzzatti (2003, 2010), Lamarche (1998), Pecqueur (2006), Sachs (2001), Schneider (2004) e Veiga (2002).

Segundo Veiga (2001), para a renovação da ideia de desenvolvimento da sociedade brasileira é preciso também superar o mito da urbanização, e melhorar a compreensão sobre o que é rural. O Brasil é menos urbano do que o faz pensar o cálculo herdado do período do Estado Novo e ainda usado hoje, segundo o qual, por exemplo, o Pantanal é a região mais urbanizada do país! A população rural não é uma minoria condenada à extinção como fazia crer a conveniência durante o Estado Novo. Outra confusão a ser superada, segundo o autor, é entre economia rural e economia agrícola/agropecuária. Conforme alerta Veiga (2001), no espaço rural também existe os setores secundário e terciário. “Essa confusão é gravíssima, pois as melhores pesquisas sobre a economia rural indicam que a renda de suas atividades primárias já é bem inferior à de seus outros dois setores.” (p.102).

A abordagem territorial do desenvolvimento, surgida na década de 1980, beneficia particularmente os estudos rurais ao evidenciar que o meio rural vai além das fronteiras agrícolas e que se faz necessário compreender a interação dos atores sociais no seu interior (ABRAMOVAY, 2006).

Com esta abordagem territorial e esse entendimento Veiga (2001), por exemplo, defende um projeto para no meio rural onde a policultura divide espaço com a pecuária do leite e a criação de pequenos animais, beneficiando o meio ambiente e dinamizando a economia da agricultura familiar possibilitando alternativas ao êxodo rural que sobrecarrega as metrópoles.

Muito do que já foi considerado ineficiente no meio rural, do ponto de vista setorial, é tido agora como um dos seus trunfos para a promoção de novos estilos de desenvolvimento, em especial a diversidade (VEIGA, 2001, p.103). O sucesso de certas regiões rurais mais dinâmicas dos países desenvolvidos, não se deve à existência de uma composição setorial favorável, mas sim a uma dinâmica territorial específica, que ainda não é bem compreendida, mas que provavelmente abarca elementos de identidade regional, espírito empreendedor, solidariedade, e presença de redes privadas e públicas. Dessa forma, o desenvolvimento rural deve ser enquadrado em uma abordagem territorial muito mais do que em uma abordagem setorial (ABRAMOVAY, 2001).

Em geral, o Estado é o agente principal do desenvolvimento, e isso se torna mais evidente no meio rural; por possuir legitimidade política e instrumentos para propor e impor mecanismos amplos e deliberados no sentido da mudança social, surgindo assim ações e programas com metas e metodologias específicas tendo como norteador o desenvolvimento rural. (NAVARRO, 2001, p.88).

Navarro (2001) destaca, também, que desenvolvimento rural, numa perspectiva territorial, não se restringe às famílias rurais e à produção agrícola, tampouco às interações sociais rurais, como comunidades, bairros e distritos, mas, contém mudanças em diversas esferas da vida social que podem extrapolar os limites dos municípios, fazendo dissipar o corte rural-urbano. O processo de mudança deve, segundo esse autor, ser múltiplo, interdependente, cumulativo e diversificado em planos territoriais e sociais variados. Intensificação da participação social, aperfeiçoamento da governança local, difusão da “agricultura de conhecimento” são as principais armas políticas para a revalorização do mundo rural como opção para a sociedade, e ao mesmo tempo seu maior desafio.

Conforme Turnes (2008), dentro das especificações do quadro de desenvolvimento brasileiro, o desenvolvimento rural

pode ser entendido como importante para a sociedade como um todo, e como um caminho para a superação de desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais. Para isso, seu processo deve se nortear por diretrizes que incluam a agricultura familiar como a base, focalizando a cooperação entre os atores sociais locais. A melhoria da infraestrutura social é fundamental para a manutenção dos projetos econômicos locais, e a meta estratégica deve focar na criação de emprego e oportunidades para a mão de obra local, especialmente os jovens e mulheres. Para o autor, as iniciativas com melhores resultados têm sido justamente aquelas que buscam utilizar o potencial subaproveitado no campo, como o das mulheres, conseguindo assim dinamizar também atividades que se situam ao redor (TURNES, 2008).

Segundo Abramovay (1999), a população rural deve ser dotada de meios que lhe permita participar do processo de interiorização do crescimento econômico presente no Brasil, para que possa ampliar suas escolhas e possibilidades. O autor não está se referindo apenas ao acesso à terra e ao crédito, mas a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional e que permita a revelação dos potenciais com os quais cada território poderá participar do processo de desenvolvimento. Tais condições mencionadas pelo autor vão ao encontro das condições que Sen (2010) destaca em sua obra como importantes para garantir as liberdades individuais e com isso potencializar o desenvolvimento, tais como oportunidades econômicas, liberdades políticas, serviços sociais, garantia de transparência e segurança.

Abramovay (2006) com base nas contribuições teóricas da nova sociologia econômica, sobretudo da teoria das habilidades sociais de Neil Fligstein, propõe o uso da noção de campos de força, de Pierre Bourdieu, para destacar que se deve compreender a natureza dos laços sociais que formam o

território, observando a cooperação e as habilidades sociais, que neles se exprimem.

O território torna-se conceito central nas dinâmicas de desenvolvimento, ou seja, uma unidade que dispõe de recursos ativos específicos que não podem migrar de uma região para outra (Andion, 2009). São recursos materiais e imateriais, como um saber-fazer, relacionado à história local (Cazella; Bonnal; Malluf, 2009). Assim, a visão do território enfatiza como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva e, portanto, na relação entre sistemas sociais e ambientais (Abramovay, 2010).

Nesse sentido, ocorre nos territórios uma interação que pode ser interpretada também de acordo com o descrito na hipótese da “cesta de bens” de Pecqueur (2001), onde a cesta é uma combinação de bens e serviços privados e públicos (não-rivais e não-exclusivos), onde ocorre “[...] uma articulação dos modos de valorização de diversos produtos em torno de uma mesma construção cognitiva na escala de um território[...]” (PECQUEUR, 2006, p.143).

No entender de Pecqueur (2006), a imagem de qualidade global do território é reforçada quando os consumidores atraídos pelo produto líder (da cesta) acabam por descobrir e apreciar outros bens oferecidos na “cesta de bens”. Ainda, segundo este autor, a elaboração da cesta demanda uma ação organizada por parte dos atores sociais, onde cooperações são motivadas não apenas pelo oportunismo, mas também e, principalmente, por um sentimento de pertencimento a um grupo que possui um conjunto de características e valores compartilhados.

Ainda na sua definição de território, Pecqueur (2006) menciona que este pode ser definido como “[...] uma construção social de um grupo combinado, por vezes provisório, estruturado em torno de recursos compartilhados. Com muita frequência, esses recursos estão ligados a um espaço físico bem delimitado.” (p.149).

Ou seja, temos um conceito de território “dado”, *a priori*, espaço delimitado para observação do que acontece ali, em geral constitui-se no território institucional (região, cidade, estado). E temos um conceito de território “construído”, que só pode ser observado *a posteriori*, pois ele é o resultado de relações e do processo de construção pelos atores. Nas palavras de Pecqueur (2005):

No discurso, os dois conceitos de território são muitas vezes confundidos e não se pode excluir um em favor do outro. É necessário, portanto, entender que o território é, ao mesmo tempo, um “envolvente” (“*contenant*”, o que contém) e o resultado de um processo de elaboração de um conteúdo. (PECQUEUR, 2005)

Também Abramovay (2006) define os territórios pela maneira como se produz em seu interior, a interação social e não por limites físicos. Valores territoriais como identidade regional, um clima de confiança, existência de redes públicas e privadas e ambiente cultural estão presentes nesta abordagem de desenvolvimento, bem como a noção de tecido social em uma dimensão subjetiva do território. Desta forma a capacidade produtiva dos agentes não se explica apenas por suas características próprias, mas também pelas características correspondentes ao território em que se situam.

Dallabrida (2010), em sua obra, destaca três elementos comuns aos desenvolvimentos local, regional e territorial, e esse conceito comum está em consonância com este trabalho, são: a) se refere a um processo de mudança estrutural localizado; b) remete uma responsabilidade fundamental à sociedade regional, e: c) inclui uma dinamização socioeconômica associada à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2010).

A seguir incluiremos no debate sobre desenvolvimento as variáveis ambientais, articulando as dimensões ecológica, econômica e social. Esse aspecto torna-se mais atual à medida

que o debate sobre a territorialidade dialoga com a discussão sobre a sustentabilidade.

2.1.3 Desenvolvimento Sustentável

Muitos autores consideram a abordagem territorial como favorável ao entendimento do desenvolvimento sustentável, no qual se articulam – território e sustentabilidade – numa nova visão da agricultura e do rural. Desse modo, apresentam a ideia de uma nova “ruralidade” que pretende transcender a dicotomia “rural-urbano”. Entre esses autores destacam-se Abramovay (1998 e 2006), Andion (2007), Dallabrida (2010), Ferreira e Zanoni (1998), Guzzatti (2003, 2010), Lamarche (1991 e 1994), Pecqueur (2000, 2003, 2004, 2006), Schneider (2003), Sachs (2001), Vale e Silva (2009), e Veiga (2002).

O desenvolvimento sustentável começa a surgir como conceito na década de 1970 quando o Clube de Roma publica o texto de Dennis Meadows – “Os limites do crescimento”, onde prega a limitação do crescimento econômico e demográfico como solução para a inevitável, segundo ele, extinção dos recursos naturais.

Porém, Ignacy Sachs em um texto clássico de 1974, diz que a questão não deveria ser o crescimento zero, mas sim a concepção de novas formas de desenvolvimento que contemplassem a gestão prudente dos recursos naturais, equacionando as desigualdades sociais através de estratégias politicamente descentralizadas e economicamente solidárias, surge assim o conceito de ecodesenvolvimento¹ (ANDION, 2007b).

¹ O termo foi lançado por Maurício Strong, secretário geral da conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente, em 1972. “Tinha na sua origem uma interpretação ligada à utilização prudente dos recursos locais e do saber fazer camponês aplicados às zonas rurais do 3º mundo” (SACHS, 1980: 11). Essa versão foi reelaborada em um texto hoje considerado

A mudança de orientação no debate sobre a conexão entre desenvolvimento e meio ambiente indicada no conceito de **ecodesenvolvimento** enfatiza a relação de reciprocidade entre sociedade e ambiente (“ser-humano-no-ecossistema”). A necessidade de se redefinir as formas de desenvolvimento está implícita no termo ecodesenvolvimento, descrito no Box 1, e por fazer vir à tona as assimetrias Norte-Sul causadas pelo desenvolvimento tradicional se torna um termo no sentido político também (ANDION, 2007b).

BOX 1 - ECODESENVOLVIMENTO

O termo “ecodesenvolvimento” surge na década de 1970 e diz respeito ao conceito de desenvolvimento que se opõe ao praticado até então, que busca o desenvolvimento a qualquer preço, sem preocupações com o meio ambiente e a natureza. O termo proposto por Maurice Strong, secretário geral da conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente em 1972, foi ampliado pelo economista Ignacy Sachs, que incluiu a preocupação com as questões sociais, econômicas e culturais, e o uso da gestão participativa e ética.

O ecodesenvolvimento tem como princípios:

- A satisfação das necessidades básicas da população;
- A solidariedade com as gerações futuras;
- A participação da população envolvida;
- A preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral;
- A elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e,
- Programas de educação (GADOTTI, 2005).

Os problemas de que trata a ecologia não afetam apenas o meio ambiente. Afetam o ser mais complexo da natureza que é o ser humano.

Ao dar à sustentabilidade um caráter multidimensional, o autor Ignacy Sachs deixa claro que se deve ter uma visão holística dos problemas da sociedade, e não focar apenas na gestão dos recursos naturais. É pensar em algo muito mais profundo, que visa uma verdadeira transformação do modelo civilizatório atual.

Sachs propôs, originalmente, cinco pilares/dimensões para conformar o conceito, mais recentemente ele expandiu para oito:

Social – Diminuir substancialmente as diferenças sociais, ao construir uma sociedade com maior igualdade na distribuição de renda;

Econômica – Gerir de forma mais eficiente os recursos, tanto do investimento público como do investimento privado;

Ecológica – Utilizar os potenciais encontrados nos ecossistemas, sendo compatível com sua mínima deterioração, além de conservar as fontes de recursos naturais;

Ambiental – Respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;

Cultural – Respeitar as especificidades e características inerentes de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local;

Territorial – Conseguir uma nova e mais equilibrada relação rural/urbana;

Política (Nacional) – Democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores e um nível razoável de coesão social.

Política (Internacional) – Garantia da paz e promoção da cooperação internacional (ONU), Pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco), controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios, controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, prevenção das mudanças globais negativas, proteção da diversidade biológica (e cultural), gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade, sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do conceito de ecodesenvolvimento surgem estudos e pesquisas sobre conservação do meio ambiente para um desenvolvimento sustentável, encarado de forma

“sistêmica”. Em 1987, há a publicação do famoso “Relatório Brundtland” que indica que desenvolvimento sustentável é aquele capaz de garantir as necessidades da geração presente solidariamente às gerações futuras. Um desenvolvimento que seja socialmente justo, economicamente viável, ecologicamente sustentável e culturalmente aceito, que recupera técnicas, valores e tradições (ALMEIDA, 1997; SERVA, 1999).

Sobre a multidimensionalidade do desenvolvimento, van Bellen (2006) argumenta que para assegurar que o desenvolvimento seja sustentável os fatores social, econômico e ecológico devem estar considerados dentro de perspectivas de curto, médio e longo prazo. Ainda na obra de van Bellen (2006), o autor amplia a análise do conceito de sustentabilidade para o desenvolvimento para cinco dimensões: econômica, social, ambiental, geográfica e cultural.

Autores como Almeida (1997), Ehlers (1994) e Veiga (2008) argumentam que o desenvolvimento sustentável não é linear e decorre da articulação de diversas formas de organização e demandas. Para tanto, acreditam que as necessidades dos grupos sociais podem ser supridas, por meio de uma gestão democrática sem perder de vista o conjunto da sociedade, de maneira que a participação política transforme “excluídos” em cidadãos.

Em consonância com esta ideia de gestão democrática, com participação da sociedade, Sachs (2004) destaca que desenvolvimento sustentável deve ser incluyente, deve garantir o exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. O conjunto da população deve ter iguais oportunidades de acesso a serviços públicos como educação, saúde e moradia, bem como ter seu direito de participação garantido (SACHS, 2004).

No entanto, conforme destaca Andion (2007), ainda não existe consenso quanto aos procedimentos e meios para se por em prática a agenda do desenvolvimento sustentável. Percebe-se o consenso construído muito mais no nível de metas e

objetivos, demonstrando a necessidade de se dar uma base científica sólida para transformar o desenvolvimento sustentável em uma alternativa realista ao modelo de desenvolvimento dominante (ANDION, 2007).

Lévesque (2010) argumenta que a junção dos enfoques do desenvolvimento territorial e da sustentabilidade pode ser promissora para a produção de conhecimentos e mobilizadora de ações em longo prazo, e destaca ainda a ampla oportunidade de pesquisas empíricas aberta por este paradigma em construção.

Conforme afirmam Andion, Lévesque e Serva (2006), a crise socioambiental coloca desafios que exigem novas abordagens analíticas, que superem uma visão dual do desenvolvimento buscando uma leitura mais dialógica e complexa, que considere dimensões tradicionalmente separadas nos estudos e nas práticas sobre o desenvolvimento, como o local e o global, o social e o ecológico ou objetividade (territorial) e subjetividade (sustentabilidade). Os debates devem ser articulados de modo a se construir passarelas entre eles.

Partindo dos pressupostos conceituais vistos até aqui, considerando, de acordo com Andion *et al* (2006), que as dinâmicas socioeconômicas e socioambientais existem em uma relação de complementariedade, delineia-se a seguir o conceito de desenvolvimento territorial sustentável.

2.1.4 Desenvolvimento Territorial Sustentável

Dialogando com os conceitos explorados até aqui, pode se articular as noções de que o rural é mais que apenas o agrícola, o território é mais que uma localização espacial e que a sustentabilidade é formada por diversas dimensões como a social, econômica, ecológica, geográfica e cultural. Esses pressupostos nos permitem adentrar a conceituação de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS).

Conforme o debate sobre o desenvolvimento territorial se aproxima do tema desenvolvimento sustentável, o conceito de DTS começa a tomar forma (JEAN, 2010; LÉVESQUE, 2010; SACHS, 2007, VIEIRA *et al*, 2010,). De acordo esses autores, a noção emergente de DTS pode ser enriquecedora para pensar as dinâmicas das regiões rurais, tendo em vista a necessidade de se colocar em prática novos estilos de desenvolvimento, distintos dos modelos conservadores e modernizantes tradicionalmente empregados nessas regiões. O importante a assinalar aqui é que recursos menosprezados pelo modelo de modernização agrícola, como a cultura e o saber fazer local, passaram a ser vistos como cruciais para a emergência de novas redes de produção e consumo alimentares.

Segundo Vale e Silva (2009) o enfoque territorial aponta para um tipo de seleção regional, que poderia ser além dos municípios, mas aquém dos estados, e se apoiaria numa série de condicionantes para o desenvolvimento territorial sustentável, tais como:

- Um território deve ser visto como uma construção social que cria sua própria identidade, onde existem relações públicas e privadas que defendem interesses de seus agentes, assim facilitando a organização e viabilização de projetos que visem o seu desenvolvimento;
- Mudanças nas estruturas institucionais, com descentralização de poder, que permita a realização de ações para o desenvolvimento territorial sustentável. Sem esquecer que essa mudança enfrenta muitas dificuldades nos países menos desenvolvidos, como a indefinição de funções entre o governo central e os governos locais, a ineficiência de mecanismos que fazem a integração entre ações dos governos e demandas locais, a

- insuficiência de recursos financeiros, humanos e materiais, corporativismo, corrupção, entre outros;
- A importância fundamental da participação de todos os atores interessados e envolvidos com o território na realização e construção de projetos que possam acabar ou amenizar a pobreza, sendo, portanto, importante que haja um trabalho no sentido de qualificar e aumentar o número de formuladores de ideias;
 - Separação entre atividades rurais (atividades não agrícolas, que estão ligadas a outros setores da indústria e de serviços) e agropecuárias propriamente ditas; valorização dos vínculos rural-urbano; o que favorece a busca de articulação com mercados mais dinâmicos externos, além de facilitar o acesso a conhecimentos, serviços técnicos e financeiros.

Desse modo, o DTS depende menos dos recursos descentralizados pelo Estado do que de forças sociais que possam ser mobilizadas com interesse na valorização do meio rural e que possam assim gerar instituições novas e capazes de impulsionar o desenvolvimento da região (ABRAMOVAY, 1999).

Em seu artigo, Jean (2007) propõe três características observáveis em territórios rurais que apresentam um desenvolvimento territorial sustentável, seriam a) territórios dotados de um ecossistema saudável, águas limpas, ar puro, patrimônio natural preservado e bem cuidado; b) territórios com viabilidade econômica, aumento do empreendedorismo e redução da pobreza; e c) territórios com maior equidade social, resultado do fim da migração, em especial dos jovens, com crescente inclusão de minorias e das mulheres, além de acesso a serviços públicos.

O DTS evoca uma dupla solidariedade, uma horizontal em relação aos mais necessitados, e outra vertical em relação

ao conjunto de problemas sociais e ecológicos que impactam o futuro. O desafio posto consiste em conciliar níveis mais altos de equidade social com conservação do meio ambiente. Como coloca Lévesque (2009) o inimigo é múltiplo e desconhecido, e pode estar dentro de cada um. Qualidade de vida, reciprocidade, criação de empregos, tornam-se critérios importantes.

O DTS é também, de certa forma, tributário da noção de “localidade” (CAZELLA, 2008). Porém, a ideia do local está sempre relativizada pelo contexto global, de forma que a análise territorial deve responder ao desafio de examinar o local em seu contexto global e o global refletido no local, estudar as particularidades do local sem esquecer as influências que este sofre do global (VIEIRA, CAZELLA, *et al.*, 2010).

O PRONAT é uma política pública que visa o desenvolvimento local, e que através do planejamento se propõe a capacitar e fortalecer os atores sociais locais para uma gestão compartilhada do desenvolvimento no território.

Desde a década de 1990, com as reformas constitucionais no Brasil, tem-se procurado adotar um caráter mais participativo para a elaboração das políticas públicas, atribuindo um papel ativo a segmentos da sociedade antes excluídos do ciclo de políticas públicas, a exemplo dos conselhos gestores e dos casos de orçamento participativo. Tais medidas tem a intenção de criar espaços onde setores organizados da sociedade civil possam tomar parte nas decisões políticas (GELINSKI e SEIBEL, 2008). No que concerne à participação e ao que se poderia chamar de Coprodução, a SDT/MDA adotou a estratégia do planejamento participativo como apoio à decisão, aglutinação dos atores sociais, identificação dos problemas públicos no âmbito do território e elaboração de programas e projetos que reflitam o interesse da maioria (MDA, 2005).

Com o que vimos até aqui montamos o Quadro 4 a seguir que resume de forma comparativa as abordagens de

desenvolvimento, mais do que no sentido de evolução, em vários aspectos elas são complementares.

Quadro 4- Quadro de análise comparativa das abordagens de desenvolvimento.

DT	DS	DTS
Abordagem deixa de ser setorial para ser territorial	Novas formas de desenvolvimento com gestão prudente dos recursos naturais.	Utiliza um conceito de território como uma construção social que possui identidade própria.
Pretende superar a dicotomia rural x urbano	Pretende diminuir as desigualdades sociais.	Precisa da descentralização e compartilhamento de poder.
Considera as diversas esferas da vida social	Considera a conexão do meio ambiente com o desenvolvimento.	Considera fundamental a participação social.
Visa o aperfeiçoamento da governança local (territorial)	Valoriza o caráter multidimensional do desenvolvimento.	Valoriza a utilização de recursos locais para a solução dos desafios enfrentados.
Emprega a noção de território construído	Emprega novas abordagens para enfrentar os desafios locais e superar a visão dual.	Emprega a valorização dos vínculos rural-urbano como forma de facilitar o acesso à conhecimentos e serviços técnicos e financeiros.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos autores citados.

Nessa visão “sistêmica” e multidisciplinar de desenvolvimento, o Estado deixa de ser o principal ator do processo, ocorrem novas formas de interação institucional para estimular o desenvolvimento. O desenvolvimento passa a ser uma construção coletiva que não pode ser prevista por modelos.

Conforme Lévesque (2009), no nível de políticas públicas para o desenvolvimento se procura deixar de lado uma política de desenvolvimento setorial, onde a intervenção estatal direta procurava homogeneizar as condições para o

desenvolvimento, para uma política que busca apoiar e incentivar as iniciativas coletivas e locais, um desenvolvimento mais endógeno.

Através do planejamento participativo, o território deve buscar seu modelo de desenvolvimento, a partir da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico construído coletivamente, o desenvolvimento territorial sustentável pressupõe um processo de aprendizagem social, o desenvolvimento de uma competência cidadã com responsabilidade, onde seja possível a gestão sustentável de um futuro planejado coletivamente (JEAN, 2010).

Dessa forma, conceituamos um desenvolvimento que seja sustentável em suas diversas dimensões, que pressupõe a participação social, o uso de recursos locais, valoriza os vínculos “rural-urbano” para obtenção de conhecimentos e acesso a recursos técnicos e financeiros.

O PRONAT propõe que esse desenvolvimento seja fomentado através da participação social, aqui entendida como uma etapa importante da Coprodução na implantação da política pública em questão, o que passaremos a discutir no próximo item. O instrumento que a política propõe para viabilizar a participação é o PTDRS, que vem a ser o fruto de um processo de planejamento com enfoque territorial, após discutirmos a Coprodução e a Participação como conceitos, discorreremos sobre o planejamento territorial como processo e como instrumento.

2.2 COPRODUÇÃO

Pode-se dizer que a coprodução do bem público ocorre quando o Estado não está sozinho na tarefa de implementar as políticas públicas, mas divide essa responsabilidade com organizações do setor privado, do terceiro setor ou de ambos os setores ao mesmo tempo (VAILLANCOURT, 2009). A coprodução estaria, então, associada ao compartilhamento de

poderes e responsabilidades entre agente públicos e cidadãos na produção de bens e serviços públicos (PESTOFF, 2006).

Para Pestoff (2009), a coprodução refere-se a um mix de atividades prestadas por atores governamentais e da sociedade civil que contribuem para a oferta de serviços públicos. Os atores governamentais estão envolvidos na coprodução como profissionais ou “produtores regulares”, enquanto a “produção cidadã” é baseada em esforços voluntários por parte de indivíduos ou grupos para melhorar a qualidade e/ou a quantidade dos serviços públicos que utilizam (PESTOFF, 2009).

A coprodução pode estar também associada à eficiência, à diminuição de custos, à gestão privada dos serviços públicos e à participação do cidadão na esfera pública (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Este trabalho baseou-se em uma concepção de uma corrente de autores, dentre os quais Ostrom (1996), Marshall (2004), Bovaird (2007), Pestoff (2006; 2009) e Vaillancourt (2009), na qual a coprodução está diretamente associada a espaços democráticos de participação dos cidadãos na esfera pública. Para Marshall (2004), a coprodução só ocorrerá quando existir oportunidade e disposição do cidadão em participar. Assim, será condição essencial que a Administração Pública crie espaços públicos para participação dos cidadãos na produção do bem público. Da mesma forma, é essencial que os cidadãos possuam um engajamento cívico com o devido empenho para o alcance do bem comum, além de um elo moral com a comunidade de que faz parte, para que a coprodução do bem público se torne possível.

Hartley (2005) identifica três correntes, na administração pública, surgidas a partir do pós-guerra², a **primeira corrente**, ou paradigma, costuma ser chamada de “Administração Pública Tradicional ou Burocrática” ou “Velha

² II Guerra Mundial (1939-1945).

Administração Pública” como ficou conhecida no Brasil. Em contraponto a primeira, coloca-se a **segunda corrente** a “Nova Administração Pública” (NAP), cujas críticas vão dar origem a uma **terceira corrente**, mais recente, as vezes chamado de “Novo Serviço Público”. Esse debate se estrutura em torno das noções de coprodução e governança em rede, admitindo um papel central para a participação do cidadão e da sociedade civil e que se utiliza do conceito de Coprodução do Bem e Serviço Público.

A **Velha Administração Pública**, que prevalece no Brasil no desde o século XIX até início dos anos 1980, caracteriza-se por um Estado que é o provedor único do bem-estar dos cidadãos. Nesse modelo a sociedade civil e o mercado são considerados frágeis e insuficientes para darem respostas aos enormes desafios na área da reprodução social (FARAH, 2001). Segundo Salm e Menegasso (2009), o modelo convencional de Administração Pública, baseado na burocracia estatal como estratégia de produção do serviço público, ainda pode ser interessante na produção de certos serviços públicos em larga escala e/ou nas tarefas que possuem elevada rotina. Contudo, ele tem demonstrado ser pouco eficiente para dar respostas à complexidade dos desafios que os governos passam a enfrentar na atualidade (SALM; MENEGASSO, 2009; BRESSER PEREIRA, 1998).

Entre as décadas de 1970 e 1980, ocorre a chamada “crise do Estado”, uma crise fiscal e econômica que desafiou a continuidade do modelo estadocêntrico. Esta crise está ligada a fatores internos ao Estado (problemas administrativos, fiscais e de legitimidade – crise de governabilidade gerada pelo modelo convencional da Administração Pública), mas também por fatores externos ao Estado como expressivo aumento do desemprego, provocado pela automação e desenvolvimento tecnológico, e o aumento da competitividade mundial acarretado pela globalização econômica (BRESSER PEREIRA, 1998). Nesse contexto, o número de pessoas que

precisava ser “amparada” pelo Estado era cada vez maior. A escassez de recursos foi encarada como a questão central a ser solucionada em governos de diversos países, inclusive no Brasil. A prioridade era recuperar a poupança pública, reduzir inflação, reconstruir o Estado e sua autonomia financeira, bem como a sua capacidade de implantar políticas públicas (RIBEIRO, 2012). Assim, deu-se excessiva atenção à dimensão econômica da crise, utilizando-se de mecanismo de mercado como resposta, colocou-se no centro das preocupações a eficiência econômica do Estado.

Nesse contexto, as políticas neoliberais surgem como resposta, trazendo consigo valores como eficiência, qualidade e produtividade. Esse movimento de reforma, conhecido como gerencialismo ou Nova Administração Pública, redefine o papel do Estado. Este deixa de ser o provedor do bem-estar, desenvolvimento econômico e social, e passa a ser um Estado regulador e gerenciador desse desenvolvimento (RIBEIRO, 2012).

As limitações do modelo tradicional não mais podendo ser contornadas abrem espaço para novas formas de iniciativas no setor público, tratando o cidadão como cliente do serviço público, valorizando a qualidade do serviço, estimulando a competição entre agências fornecedoras de serviço e ampliando o leque de escolhas para o cidadão/cliente. Esses são alguns dos princípios básicos da **Nova Administração Pública (NAP)** (BOVAIRD, 2007).

A NAP se concretiza, em parte, por uma série de reformas gerenciais do Estado que buscou criar instituições legais e organizacionais que permitissem que uma burocracia profissional e moderna tivesse condições de gerir o Estado com mais autonomia e eficiência. Especificamente em relação à área social, a agenda da NAP propunha: i) transferência da produção de certos serviços públicos para o setor privado lucrativo; ii) descentralização de políticas públicas para o nível local de governo como forma de aumentar a efetividade do

gasto publico; iii) concentração da ação estatal em determinados serviços que não eram passíveis de serem ofertados pelo setor privado; e, iv) mudanças na gestão de programas estatais para uma direção de gestão privada, com vistas a dotá-los de eficiência (FARAH, 2001).

A reforma defendeu o modelo de Estado mínimo e a privatização de diversas atividades com a justificativa de que onde a administração do Estado não fosse a mais eficiente deveria ser trocada pela administração do setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1998). Houve a valorização excessiva dos mecanismos de mercado (DENHARDT e DENHARDT, 2008; RIBEIRO, 2012).

Tal corrente tem como um de seus principais pilares teóricos a teoria da Public Choice³. A ideia era de que o governo deveria adotar técnicas da administração corporativa e também alguns valores de mercado. Valores do setor privado como a busca pela produtividade, competitividade e a orientação pelo mercado passam a influenciar a gestão pública. Segundo Denhardt (2008), o modelo da NAP pode ser caracterizado por um sistema de governo orientado para obtenção de resultados, por meio de processos racionais e eficientes e por uma maior autonomia e discricionariedade do gestor público.

Esse modelo gerencial tem sido criticado por ser demasiado centrado na lógica de mercado, descaracterizando a esfera pública e fragilizando a democracia e o papel da sociedade civil, transformando cidadão em cliente e colocando a esfera pública em uma posição de dependência em relação à

³ A teoria da “Public Choice” baseia-se em uma filosofia do “auto-interesse” segundo a qual o governo existe apenas para mediar os interesses próprios de indivíduos e de “grupos de interesses” pertencentes à sociedade e para propiciar um ambiente aberto em que os auto-interesses possam ser inteiramente exercidos e adjudicados. Nesta concepção, o interesse público é considerado como a soma dos interesses individuais.

esfera privada (BRESSER-PEREIRA, 1998; DENHARDT e DENHARDT, 2008; RIBEIRO, 2012).

Por sua vez, esse modelo também sofre um esgotamento, o que abre espaço para o surgimento de um novo debate no campo da gestão pública, o qual valoriza o papel do cidadão não apenas como cliente. Tal debate coloca o Estado como articulador que passa a governar em rede, de maneira menos centralizada e os agentes da sociedade civil passam a ser atores políticos relevantes. Nesta perspectiva o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador, incentivador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores. Da mesma forma, uma descentralização que não signifique apenas transferir atribuições, como forma de garantir eficiência, mas que seja, sobretudo, uma redistribuição de poder e responsabilidade, democratizando das relações entre Estado e sociedade, bem o acesso aos serviços públicos (FARAH, 2001).

Este terceiro período de mudanças, no setor público, pode ser observado a partir de fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, porém ainda não temos o distanciamento suficiente para enxergar com clareza todos os contornos deste paradigma. Muitos autores vêm pesquisando este tema. Em comum, a Nova Governança Pública de Osborne (2006 e 2010), a Governança Pública de Bovaird (2007), ou ainda, o Novo Serviço Público de Denhardt e Denhardt (2008), focalizam o papel do cidadão e da sociedade civil, da governança em rede, e reforçam a importância da coprodução do bem público.

De modo geral, na administração pública não vemos um modelo ideal e puro, mas conseguimos identificar mais elementos de um ou de outro modelo num dado espaço temporal. Assim, cada um dos três paradigmas citados não acontece de maneira pura e nem linear, muitas vezes dois ou mais deles coexistem; o que há são premissas e características de governança e gestão que podem ser identificadas com um ou

outro, o que vemos historicamente é a prevalência de um ou de outro em certo período, como resumido no **Quadro 5**.

Quadro 5 - Modelos de Administração Pública.

	Velha Adm	NAP	NOVO SERVIÇO PÚBLICO
Contexto	Estável	Competitivo	Constante mudança
Estratégia	Estadocêntrica Burocrática Legislativa	Mecanismos de mercado Eficiência Reestruturação com foco em resultados	Modelada pela sociedade civil Uso de redes Coprodução dos serviços públicos
Interesse público	Definido politicamente Expresso na lei	Representa a agregação dos interesses individuais	Resultado do diálogo e de valores compartilhados pela sociedade
Papel do cidadão	Passivo	Cliente	Coprodutor
Papel dos políticos/governos	Comandantes	Comissionários/locutores	Líderes/interpretes
Estrutura Organizacional	Burocrática Fortemente hierárquica	Descentralizada, porém com controle estatal	Estruturas colaborativas com poderes compartilhados

Fonte: Elaborado pela autora com base em Hartley (2005) e Denhardt & Denhardt (2011).

Como já foi dito neste item, as definições para coprodução são diversas, vão desde cidadãos que contribuem para a prestação de serviços públicos a parcerias entre cidadãos e Estado na produção de serviços públicos, passando por inúmeras interpretações que dependem das diferenças culturais, diferenças de foco, nível de análise, além da discrepância existente entre o uso do termo em diferentes localizações do globo como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá e Europa.

O termo coprodução, aparentemente surgido na década de 1970, foi cunhado por Elinor Ostrom para definir a participação cidadã na produção de serviço público, em contraste com uma tendência de centralizar e burocratizar o serviço público, recomendação das teorias dominantes de

governança urbana (OSTROM, 1996). Depois, Tony Bovaird (2007), vai propor outra definição, colocando que coprodução é a provisão de serviço através de uma parceria estável entre o prestador regular (público ou não) e usuários do serviço ou a comunidade, assim incluindo não apenas os usuários, mas voluntários e grupos comunitários como coprodutores, cada qual podendo estabelecer diferentes relações com o provedor tradicional do serviço (BOVAIRD, 2007). Muitas vezes os usos dos termos se confundem com coadministração ou co-governança, quando se trata da administração dos serviços ou de planejamento e implementação. Autores como Vaillancourt (2009) usam duas dimensões distintas, coprodução e co-construção, sendo a primeira a provisão dos serviços e a última semelhante à co-governança ligada às decisões de desenho e planejamento dos serviços (PESTOFF, 2012).

Sendo assim, o termo coprodução vem sendo usado em diferentes contextos e para diferentes fenômenos, nem sempre ficando claras as suas diferenças para o leitor.

Porém, importa notar que tanto a coprodução como a co-administração se referem ao lado da implementação no ciclo de política, já a co-governança ou co-construção dizem respeito, em geral, ao envolvimento do cidadão, organizações da sociedade civil ou outros atores privados na determinação e no desenho das políticas, dividindo responsabilidades, participando de forma democrática nas decisões a respeito do futuro de determinado setor, mais especificamente na sua governança (PESTOFF, 2012).

Para além das definições do conceito de coprodução, encontramos em Bovaird (2007, p.848) a noção de que uma vez que os atores se encontrem envolvidos na coprodução, tanto no desenho quanto no provimento dos serviços públicos surge uma rede que se comporta como um sistema complexo adaptativo com uma dinâmica bem diferente daquela do modelo tradicional. O que nos deixa a certeza de que uma vez iniciado esse processo, não se pode voltar atrás, existe um

caráter pedagógico e formador de cidadãos mais capacitados para interagir e construir coletivamente sua vontade.

De maneira geral podemos dizer que não existe um modelo único definido, porém podemos afirmar que cidadãos e setor público podem ser capazes de agir e refletir sobre as regras e os recursos disponíveis; pode haver processos políticos capazes de oferecer espaços onde a vontade coletiva seja construída e expressa através da participação; sujeitos capazes de entender e elaborar as regras sob as quais vivem, e por fim o Estado pode ser o local de organização e legitimação dos processos políticos (MILANI, 2008).

Resumindo, para a implantação desse novo modelo, que podemos chamar de Novo Serviço Público, há a necessidade de espaços institucionalizados que proporcionem a coprodução do bem público, nos quais a participação cidadã através do debate e da deliberação possa construir o entendimento do que são esses bens públicos a cada momento.

Como vimos, a coprodução ocorre de forma diferente nos três modelos de Administração Pública citados: Velha Administração Pública; Nova Gestão Pública; e Novo Serviço Público. Esses três paradigmas de administração pública se configuram com uma maior ou menor participação do cidadão. Bem como afirmam Salm e Menegasso (2010), “a coprodução se ordena de acordo com o modelo de administração a que ela serve e de conformidade com o grau de participação do cidadão” (SALM; MENEGASSO, 2010, pag. 02).

Hoje muitos países estão buscando formas de engajar os cidadãos e a sociedade civil na produção do bem-estar social e no enfrentamento dos desafios econômicos, políticos e sociais, mais recentemente também ambientais. O conceito de coprodução remete a ações conjuntas de cidadãos e agentes públicos com o intuito de produzir o bem público. A participação cidadã envolve as diferentes dimensões: econômica, política e social. Existem fatores comuns encontrados nas atividades de coprodução, tais como

voluntarismo, cooperação, intenção de produzir impactos positivos (BRUDNEY e ENGLAND, 1983) e ações de participação, a seguir nos aprofundaremos um pouco na questão da participação.

2.2.1 Participação

A participação exerce papel chave para a prática democrática e para que isso aconteça é necessário que haja espaços institucionais que promovam a discussão e a gestão compartilhada das políticas públicas. Diferente do projeto neoliberal, não se trata de transferir responsabilidades do Estado para a sociedade civil ou mercado, mas de compartilhar também o poder e as decisões, favorecer a participação e o controle social, o Estado pode transferir ações para o setor privado ou agir em parceria com agentes sociais, mas a responsabilidade pelo serviço público continua sendo do Estado (RONCONI, 2011).

Para responder o que é participação cidadã, Arnstein (1969) resumiu dizendo que participação cidadã é sinônimo de “poder cidadão”, assim sendo é uma forma de redistribuição de poder de maneira a incluir nos processos político e econômico aqueles tradicionalmente excluídos (minorias, negros, índios, pobres, que a autora chama de “sem-nada”).

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização na década de 1980. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos e planos diretores municipais, entre outras formas de participação previstas na Constituição brasileira (AVRITZER, 2011).

Hoje, quando se busca formas de engajar os cidadãos e a sociedade civil, percebe-se que são necessários novos arranjos institucionais que oportunizem a articulação entre

Estado, sociedade civil e mercado, nesses novos arranjos nota-se uma tendência de incluir novos atores na formulação e implantação das políticas públicas. Nos municípios, por exemplo, é comum vermos a participação de entidades da sociedade civil como organizações da comunidade, ONGs e setor privado lucrativo nesses arranjos (FARAH, 2001).

O sucesso da coprodução depende, de um lado, que a administração pública proporcione os espaços para a participação cidadã, e por outro lado que o cidadão que se envolva possua um engajamento cívico e uma ligação afetiva com a comunidade da qual faz parte (BOVAIRD, 2007).

Muitos dos programas governamentais desde os anos 1980 têm como um de seus elementos constitutivos ou mesmo como preocupação central a participação do cidadão no ciclo das políticas públicas. A participação popular constitui uma das dimensões centrais da agenda de reforma das políticas sociais no país, e é entendida como condição para o exercício dos direitos de cidadania (FARAH, 2001).

A participação popular marcou o período 1980-1990 no Brasil. Este foi o período de redemocratização, depois de uma longa ditadura militar (1964-1985). A Constituição Federal de 1988, reforçada pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, consagrou o princípio da participação e da consulta popular (PIRES, 2010).

Com relação à participação cidadã, Denhardt e Denhardt (2001) descrevem resumidamente quatro níveis de participação e envolvimento:

Informar – quando o agente público produz informação clara e objetiva para o cidadão entender o problema, alternativa, solução ou oportunidade;

Consultar – quando o agente público coleta respostas dos cidadãos sobre soluções, alternativas ou decisões;

Envolver – agente público e cidadão trabalhando juntos, o cidadão tem as suas opiniões e aspirações levadas em conta; e,

Colaborar – o cidadão participa em todo o processo da identificação do problema até a implantação da solução escolhida.

A tipologia de participação elaborada por Arnstein (1969), muito citada, consiste em oito níveis que a autora descreve como degraus de uma escada, ilustrados no Quadro 6, que vão desde a Manipulação do cidadão até o Controle pelo cidadão:

Quadro 6– Oito degraus da escada da participação cidadã.

8	Controle Cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: elaborado com base em Arnstein (2002).

Os dois primeiros degraus são considerados de, “não participação”, pois acontecem quando as pessoas são chamadas a participar de espaços nos quais não há real poder de decisão. São tipos de participação distorcida, onde não ocorre de fato participação, mas apenas uma ilusão uma “cortina de fumaça”. Nas palavras de Arnstein (1969) “seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam "educar" ou "curar" os participantes.” (p.5). Muitas vezes as pessoas são chamadas a falar de suas demandas, problemas e frustrações, e o efeito é de alívio, mesmo que temporário, pois nada será resolvido em relação às suas questões.

Os três degraus intermediários, apesar de permitir aos “sem-nada” ouvir e serem ouvidos, são “concessões mínimas de poder”, pois a informação (3) acontece em uma única

direção; a consulta (4) abre margem para certo grau de participação, ao colocar perguntas e recolher respostas, mesmo que dentro de margens de alternativas deterministas; e na pacificação (5) as pessoas são chamadas a participar de espaços de tomadas de decisão, tendo certa influência, podem receber doações ou soluções que não correspondem exatamente às exigências colocadas, mas que possuem certo valor, mas ainda com poder limitado. Nesses níveis de participação não há continuidade que possibilite a mudança, existe uma comunicação, mas ainda não há musculatura para grandes mudanças (ARNSTEIN, 1969).

Nos próximos três níveis se aposta nas habilidades de cogestão e cooperação entre parceiros na organização; o respeito ao saber dos outros, o diálogo e a empatia são elementos indispensáveis nestes níveis de participação.

Os últimos três degraus são considerados “níveis de poder cidadão”. Na parceria (6), os atores sociais compartilham o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão com a organização, em uma relação na qual todos contribuem para o resultado final, aqui ocorre negociação, alianças e acordos. A parceria funcionará tanto melhor quanto maior for a organização popular da comunidade.

Na delegação (7) de poder, os participantes têm poder de deliberação sobre determinados assuntos, o poder decisório está em instâncias onde a participação é majoritariamente dos cidadãos, eles têm a maioria dos votos. Já no controle (8) cidadão, último degrau da escada, a equipe, as pessoas da comunidade, o sujeito de ação e demais atores, assumem a responsabilidade pela definição de ações, projetos e aspectos gerenciais, por meio de representação, participação no planejamento, elaboração do orçamento, etc.

Como diz a autora a respeito do último nível, “O modelo mais definido é o de uma corporação comunitária que tenha acesso direto à fonte de financiamento sem precisar de intermediários.” (ARNSTEIN, 1969, p.12). No nível mais alto


de participação pressupõe que qualquer cidadão pode intervir em qualquer processo de decisão que lhe diga respeito, apesar de ser a ideal, segundo Arnstein (1969), esta forma de participação, não parece muito exequível na prática, podendo, porém, ocorrer para alguns casos; no entanto, é da tomada de consciência de sua existência que se pode saber em que medida se participa na organização, ou seja, em que ponto deste contínuo estamos (ARNSTEIN, 1969; MARCELINO, 2013).

A discussão existente entre democracia representativa ou direta não faz parte do escopo desse trabalho, parte-se, portanto, de um entendimento de que a participação cidadã na produção do bem público é, em geral, positiva para a democracia, pois incrementa as possibilidades de realização do que é proposto, é um processo educativo em si, fortalece os laços de solidariedade, decisões tomadas em conjunto por agentes públicos e cidadãos ganham legitimidade, a despeito dos dilemas existentes para a efetivação da participação (ROBERTS, 2004).

Roberts (2004) faz um resgate histórico das teorias e sistemas da administração pública para mostrar que a participação cidadã deve ser compreendida dentro do contexto em que surge, dependendo do modelo de administração pública o administrador público assim como o cidadão exercem papéis diferentes. Por exemplo, no sistema representativo o cidadão exerce o papel de eleger o seu representante para legislar, o administrador público deve implantar o que for decidido pelos representantes eleitos, no sistema que foca na sociedade civil, o cidadão mais empoderado, se envolve de forma voluntária em atividades não remuneradas de prestação de serviços comunitários e também como coprodutor junto ao Estado, colaborando com os administradores públicos no desenho e na prestação de serviços públicos. Dessa forma, no Quadro 7 podem ser vistos os modelos e papéis dos cidadãos identificados por Roberts (2004) nos quais o empoderamento do cidadão varia de acordo com o modelo de administração

pública onde ele se encontra. Em comum Arnstein (2002), Denhardt e Denhardt (2001) e Roberts (2004) têm a descrição de uma espécie de contínuo no qual a participação cidadã oscila de acordo com o sistema administrativo em que está inserida, com o papel atribuído ao cidadão e com o papel do administrador.

Quadro 7 – Papel do cidadão e do administrador público nos diferentes modelos de administração.



SISTEMA	PAPEL CIDADÃO	PAPEL DO ADMINISTRADOR
Autoritário	Cidadão como sujeito (no sentido de se sujeitar as decisões). Obedecer.	Fazer cumprir as ordens; administrador como <i>link</i> entre o povo e uma força reguladora maior (religião ou política).
Representativo	Cidadão como eleitor. Eleger.	Administradores são <i>accountable</i> a seus eleitores; Implantar as decisões legisladas.
Administrativo	Cidadão-Cliente.	Profissional, técnico, práticas empresariais. Boas decisões públicas dependem de planejamento e gestão fiscal centralizada
Pluralista	Advogar através de grupos de interesse.	Arbitrar os grupos para que todos tenham acesso ao sistema.
Economia/Política de mercado	Consumidor. Busca do auto-interesse. (Public Choice)	Monitorar contratos, atender as demandas dos consumidores/cidadãos. Os serviços públicos podem ser divididos com outros setores da sociedade, gerando um sistema mais complexo e gestão de redes.
Foco na Sociedade Civil	Voluntário. Coprodutor.	Cooperação entre administrador e cidadão. Coprodutor, facilitador.
Aprendizagem social	Coaprendiz.	Coaprendiz, facilitador. Diálogo.

Fonte: Roberts (2004).

Vemos assim que, nos extremos, temos a mais baixa participação, que se daria no sistema autoritário, no qual o

cidadão apenas se sujeita e obedece as decisões da força reguladora superior. Na outra ponta do contínuo, onde há mais participação cidadã, temos um sistema com foco na sociedade civil, no qual o cidadão coproduz de forma voluntária, e no extremo, o sistema de aprendizagem social, no qual cidadão e administrador são coaprendizes, e o diálogo é total.

Com a democratização e a promulgação da Constituição Brasileira em 1988, as oportunidades para participação política no Brasil tem crescido de maneira constante. No caso brasileiro, a tentativa de construir formas de participação popular para efetivo controle social dos gastos e das políticas públicas exige ampliar o grau de transparência a elas associados, não só produzindo e disponibilizando informações, mas também oferecendo oportunidade de formação básica aos agentes e atores envolvidos, de dentro e de fora do governo, para interpretar e fazer uso dessas informações (PIRES, 2010).

Da observação da trajetória da participação, no caso brasileiro, no período de 1979-2005, Pires (2010) extrai algumas observações: i) no primeiro período, quando ocorria a redemocratização do país, a participação surgia dos novos movimentos sociais, a partir dos anos 1990, a participação passa a emergir das ONG's menos aguerridas e mais sujeitas a parcerias governo e sociedade; ii) a participação popular é materializada fazendo-se uso de meios fundamentalmente políticos: mobilização, debate, conscientização, formação; iii) a participação popular impacta a relação governo-sociedade e a partir daí leva a mudanças negociadas sobre a administração pública.

Para Milani (2008, p.554) a participação no caso brasileiro é uma reivindicação histórica de alguns movimentos sociais como os ligados aos sem terra ou à educação popular. A participação social ocorre como contraponto ao Estado provedor na construção de uma cidadania ativa.

Para Pires (2010), a participação reduz a assimetria de acesso ao poder entre representantes e representados, promovendo mudanças relacionais e políticas, potencialmente aprofundando a natureza democrática da relação governo-sociedade.

A avaliação da participação implica responder a duas questões fundamentais, nomeadamente, qual é o grau do controle dos membros sobre as decisões e qual é a importância de tais decisões de que se participa (MILANI, 2008). A partir do vimos, podemos concluir que é do cruzamento das possíveis respostas a essas questões que deriva uma escala de participação que parte da simples informação, que constitui o nível mais baixo de participação, à autogestão, o grau mais elevado de participação.

Novamente, o sucesso da coprodução depende, de um lado, que a administração pública proporcione os espaços para a participação cidadã, e por outro lado que o cidadão que se envolva possua um engajamento cívico e uma ligação afetiva com a comunidade da qual faz parte (BOVAIRD, 2007). A construção da vontade coletiva ocorre em contextos muito diversos que não podem ser ignorados e muitas vezes não podem ser previstos.

Conforme se complexifica o processo de decisão transferindo papéis para a sociedade civil, a decisão não é mais exclusivamente estatal, cria-se a necessidade de descentralização de poder e de recursos, porém a capacidade de participação dos atores é diferenciada. Há pressupostos de que os cidadãos sejam capazes de ação reflexiva, mas os processos políticos devem oportunizar o desenvolvimento dessas capacidades (MILANI, 2008).

Para Milani (2008) há duas críticas, ou perguntas, que se pode fazer aos instrumentos de participação vistos desde os anos 1990: quem participa e quais desigualdades se perpetuam no processo? E Como acontece a construção do interesse coletivo no processo de participação?

Por isso devemos observar quem é chamado a participar e quem atende ao chamado, qual a representatividade dos que participam, e prestar atenção em possíveis condutas corporativistas.

Outro aspecto que o texto de Milani (2008) aponta é para os números da participação, se por um lado eles permanecem modestos, desfazendo um imaginário de que os municípios “vivem em um estado de euforia associativa e participativa” (p.566), por outro lado há que se reconhecer seu caráter pedagógico e deliberativo assegurado por uma participação de qualidade (Milani, 2008).

Para concluir esse item pode-se considerar pelo que foi visto, que a participação do cidadão no planejamento e na implantação de políticas públicas, coplanejando e coproduzindo o bem público, é viável e produz benefícios para a sociedade, embora ainda apresente desafios a serem superados (KLEIN JR, SALM, *et al.*, 2012).

Essa Coprodução e Participação se concretizam em processos dinamizadores de DTS a partir do Planejamento Territorial e sua execução. Entender esse processo e seus desafios torna-se essencial, apresentamos agora o conceito de Planejamento Territorial.

2.3 PLANEJAMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE

No contexto desta pesquisa em que discutimos a intervenção territorial, ou seja, a superação da abordagem setorial pela territorial, para proporcionar um desenvolvimento territorial que seja sustentável em todas as suas dimensões, se faz necessário expor o conceito de planejamento territorial de uma maneira geral como processo e instrumento. As estratégias de planejamento territorial apresentam-se com especial relevância ao trabalho, tendo em vista que procuram instrumentalizar a compatibilização das necessidades da

sociedade em relação à ocupação e uso do solo com a capacidade de suporte do território. O planejamento territorial proposto visa dar conta das novas articulações que se formam entre cidades, regiões e países a partir da globalização que trouxe uma maior mobilidade de pessoas, de informações e de capitais, modificando os processos socioeconômicos. A seguir tentaremos evidenciar as pontes entre os conceitos de planejamento e ordenamento territorial como processo e como instrumento, bem como sua ligação com o desenvolvimento territorial sustentável desejado.

Juntamente com o conceito de desenvolvimento territorial sustentável surgem novas orientações e novas práticas, procedimentos e instrumentos que vêm sendo adaptados e experimentados, e o planejamento é um deles. A criação de políticas descentralizadas tem o potencial de fortalecer a equidade e ajudar ao alcance de objetivos que coadunam com o desenvolvimento territorial sustentável, como a redução da pobreza e o desenvolvimento ecologicamente sustentável (COUDEL; TONNEAU, 2010).

Nesse contexto, em que o território emerge como uma nova unidade entre a escala local e a nacional (LACOUR, 2006) o planejamento territorial pode representar uma das possibilidades de resposta articulada entre setor público e sociedade civil no enfrentamento das causas do subdesenvolvimento, tidas até então como tácitas, tais como: o tradicionalismo, a dominação e exploração, a carência de empreendedores e de dinamismo social (COUDEL; TONNEAU, 2010).

Em Santos (2007), vemos que “o território usado é o chão mais a identidade” (p. 14), o instrumental e o substantivo. Numa linha de caráter mais integrador, ou seja, múltiplo e relacional, mencionamos o trabalho de Haesbaert (2004), que procura analisar o território numa perspectiva material e simbólica, que também implica em poder, mas não apenas ao tradicional poder político, mas o poder no sentido mais

concreto, de dominação e o poder no sentido mais simbólico, de apropriação sociedade/espço. Segundo Haesbaert (2004) o poder “desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais concreta e funcional à apropriação mais subjetiva e/ou cultural-simbólica” (p. 95-96), todo território é ao mesmo tempo funcional e simbólico. Portanto, as pessoas se relacionam com o espaço tanto para realizar funções como para produzir significados.

Território pode ser compreendido em três vertentes básicas: a) **política** – espaço delimitado e controlado, no qual se exerce um determinado poder vinculado ao poder político estatal; b) **cultural** – apropriação simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; c) **econômica** – como fonte de recursos.

Segundo Santos (2004), as primeiras informações históricas sobre organização e planificação espacial descrevem idéias ligadas à prática da agricultura e da pesca, sempre considerando os aspectos ambientais, como topografia e microclima e respeitando “o tempo da natureza”.

Entretanto, do ponto de vista institucional, as políticas oficiais de ordenamento territorial são recentes, sendo datadas do pós-guerra nos países com maior tradição em estudos dessa natureza – nações européias (MELO, 2010). Claudius-Petit, o Ministro da Reconstrução e Urbanismo da França em 1948-1952, trabalhou com o arquiteto e urbanista Le Corbusier para reconstruir a França após a guerra. Em sua concepção o ordenamento territorial era o mesmo que planejar e organizar a sociedade e atividade econômica para o futuro, pensar na distribuição das pessoas, riquezas e da infraestrutura, não se esquecer de incluir o rural, ter saúde, educação e cultura melhor distribuídas por todo o território (POUVREAU, 2003).

No Brasil, uma política específica de ordenamento territorial nasce por volta de 2003, quinze anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) caracterizando, portanto, um grande atraso em

relação às nações desenvolvidas e aos próprios princípios constitucionais que consagraram o planejamento da atividade econômica para a redução dos desequilíbrios regionais (MELO, 2010).

Para compreender ordenamento e planejamento territorial na contemporaneidade é preciso substituir o entendimento estanque de território como área relativamente homogênea com fronteiras delimitadas por uma constatação de que território é moldado ao mesmo tempo por forças econômicas, políticas, culturais ou simbólicas e “naturais” que se conjugam de formas profundamente diferenciadas em cada local e cada tempo; o território passa a ser visto como o local da materialização das relações sociais (HAESBAERT, 2006).

Na atualidade, com o processo de descentralização política o “esforço de articulação **intermunicipal** concerne todos os tipos de zonas – urbanas, periurbanas e rurais, mas são aquelas com características rurais que representam o lócus principal dessa orientação” (CAZELLA, 2008, p.15, grifo nosso).

Em uma visão ideal de desenvolvimento territorial sustentável, valores universais emergem baseados na identidade cultural, reforçando a coesão social, os vínculos de proximidade e de solidariedade comunitária. Dessa forma, viabilizando a promoção da equidade, do respeito à diversidade, da justiça social, do sentimento de pertença e a inclusão social. Ainda, potencializando a capacidade de ação da sociedade civil e dos movimentos de bases, ao mesmo tempo em que revigora uma ação empresária dinâmica. Considera-se que as experiências de relações de proximidade e de identidade compartilhada permitem a melhoria da gestão dos espaços de liberdade e participação, de forma a beneficiar a participação de instituições de menor porte e o controle social (COUDEL e TONNEAU, 2010).

Estes elementos da visão ideal de desenvolvimento, elencados por Coudel e Tonneau (2010), estão em consonância

e concorrem para a consecução dos elementos de ordenamento territorial identificados tanto nas políticas de ordenamento do Brasil, a partir de 2003, como nos escritos de Haesbaert (2006), de onde podemos destacar os seguintes objetivos comuns:

Quadro 8 - Objetivos de ordenamento territorial para o Brasil.

<ul style="list-style-type: none"> • Diminuir as desigualdades sociais 	<p>Através da melhoria das condições materiais, e também da acessibilidade às conexões que estimulam a formação de redes como forma de efetuar e consolidar mudanças substanciais;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a democratização e a representatividade dos espaços políticos 	<p>Através da descentralização de poder e da participação efetiva na tomada de decisões;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar o real comprometimento das instâncias públicas com as iniciativas locais 	<p>Através do reconhecimento e valorização das expressões de identidade territorial ou de multiplas identidades territoriais;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Procurar trabalhar de forma integrada e integradora 	<p>Articular as diferentes políticas e as diferentes escalas (município, mesoregião, estados e macroregião).</p>

Fonte: Elaborado com base em Haesbaert (2006) e Brasil (2003).

Está presente, ainda que de forma implícita, a ideia de um espaço dinâmico, em rede, e que nunca será simplesmente ordenado, pois convive o tempo inteiro com a “desordem” que, como fonte da transformação, não pode ser vista apenas de forma negativa. O momento da desordem, da crise, ou, como queria Gramsci, o momento em que “o velho está morrendo e o novo ainda não conseguiu nascer” é o momento das possibilidades também (HAESBAERT, 2006).

Destacamos que o conceito de ordenamento e planejamento territorial pressupõe um modelo de governabilidade, ou seja, as formas como se conjugam as ações do Estado com o Mercado e a Sociedade Civil, para que exista

uma capacidade de implementação e administração dos processos de decisão incorporados nas políticas territoriais. Significa buscar uma forma de compatibilizar um instrumento clássico do estado desenvolvimentista, o planejamento, com um novo referencial sobre o papel do Estado (BONNAL; MALUF, 2010).

O planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável sugere, principalmente, a adoção de processos participativos e de descentralização político-administrativa, de maneira que os atores locais possam se capacitar e se empoderar para de fato intervir dos processos de formulação e execução do planejamento (BUTZKE, 2007).

No Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, têm sido concedidos incentivos às práticas e abordagens participativas, com a criação de arenas e fóruns próprios, com a intenção de proporcionar espaços de participação e capacitação para os atores sociais, dessa forma criando potencialidades para a gradativa inclusão social (BACQUÉ et al, 2005).

A gestão do território nacional pressupõe três níveis de ação, colocando em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas, conforme segue:

i) **nacional** – define critérios de seleção, estímulo e regulação de atividades socioeconômicas e culturais nos espaços, se guiando por estratégias gerais de desenvolvimento, definidas pelo conjunto da sociedade nacional;

ii) **regional** – procura adequar as estratégias nacionais às realidades regionais de forma a romper com o ciclo secular das desigualdades regionais no Brasil, e;

iii) **local** – vincula-se às dinâmicas sociais e econômicas locais, de forma democrática e participativa para formular e executar as estratégias, técnicas e táticas a serem utilizadas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – MI, 2006).

Dessa forma os planejadores devem encorajar iniciativas locais, porém sem esquecer-se das conexões institucionais com outras escalas de gestão e, de preferência,

assumindo um horizonte de longo prazo. Como sugere Sachs (1986), cabe ao planejador, basicamente, compatibilizar interesses socioeconômicos, ecológicos e culturais diferenciados, definindo e dotando de legitimidade uma estratégia de desenvolvimento capaz de levar em conta os princípios éticos da solidariedade sincrônica (com os contemporâneos) e diacrônica (com as gerações futuras) (BUTZKE, 2007).

O procedimento preferencialmente adotado para instrumentalizar as práticas participativas locais tem sido o planejamento, pois trabalha com uma visão de futuro para o território a ser construída de forma coletiva durante o processo, permitindo o compartilhamento de entendimentos e a formação dos sujeitos, tendo assim também um caráter pedagógico. O simples exercício de imaginar a situação desejada e redigir algo a ser executado possibilita a aprendizagem e partilha, além de fomentar a solidariedade e compromisso (COUDEL e TONNEAU, 2010).

As relações entre os sujeitos do território – Estado, Sociedade Civil e, Mercado – se complementam, ou se conflitam, ou se anulam, impactando e produzindo o território. Importa que o planejamento faça a análise dos conflitos com intuito de localizar zonas de consenso possível e zonas de conflitos irreduzíveis (BUTZKE, 2007).

O desafio posto aos planejadores consiste em traduzir as reflexões e aspirações, dos sujeitos, em ações factíveis e concretas, em um plano de ações que possam ser operacionalizadas, em um contexto de limitações de recursos, buscando equilibrar criação e mobilização. Onde a elaboração dos projetos sirva também de suporte para a formação dos sujeitos envolvidos, permitindo a construção de saberes e competências. Pois o desenho dos ciclos dos projetos (concepção, implantação, avaliação) e sua formalização (objetivos, estratégia, cronograma, orçamento) nos obrigam a

criar e mobilizar: conhecimento, método, qualidades e atitudes/comportamento (COUDEL e TONNEAU, 2010).

Quando se trata da evolução do sistema territorial, pode-se afirmar que não existe uma evolução natural do espaço, sem intervenções. Todo sistema territorial evolui a partir de algum tipo de ordenamento e planejamento, visto que sempre tem alguém que atua sobre o meio e suas decisões implicam em transformações, orientação para um fim (RÜCKERT, 2007). A territorialidade humana pressupõe, também, a preocupação com o destino, ou seja, a construção do futuro, para isso o exercício de planejar pode ser muito útil.

É preciso lembrar que o planejamento do desenvolvimento envolve a elaboração de políticas que visam moldar a ação humana em relação ao espaço natural e a si mesma para a utilização do meio (SACHS, 1986).

Conforme Theys (2006) destaca, a mera constatação de que o conceito de desenvolvimento territorial sustentável se adequa aos riscos e incertezas da atualidade não o torna operacional. Não existe uma forma única e ideal de desenvolvimento, o essencial não cabe em um programa prescritivo, “estamos imersos num cenário de intervenção essencialmente pragmática.” (p.183). Acreditamos que as atividades de planejamento territorial auxiliam na operacionalização do desenvolvimento e na capacitação dos sujeitos justamente por ser uma atividade particular a cada território.

O sistema de planejamento territorial que pretende dar conta dos desafios envolvidos na internalização da dimensão socioambiental deve ser capaz de proporcionar um envolvimento popular em um processo contínuo e voltado para a aprendizagem social, e não uma série de eventos pontuais como as audiências públicas esporádicas (VIEIRA, 2006).

O planejamento é um processo que percebe a realidade atual, aponta e escolhe caminhos na direção de um futuro que se deseja, antecipando os resultados esperados. É um processo

dinâmico, contínuo, devendo haver uma constante realimentação de situações, propostas, resultados e soluções, num processo contínuo de tomada de decisões.

Por ser um processo contínuo, dinâmico e dependente de retroalimentação das situações, do andamento dos projetos e dos resultados para que possa se ajustar continuamente, o planejamento se beneficia de um fórum de caráter permanente, espaço para essa construção e processo. Vemos que o Codeter nos territórios rurais tem potencial para ser este fórum, e foi criado com esse propósito.

De acordo com Vieira (2006) o conceito de desenvolvimento territorial sustentável necessita do uso de sistemas descentralizados de planejamento e gestão. Muitos obstáculos ainda existem para a sua implantação, entre eles o enfoque territorial desse conceito de desenvolvimento que exige a transferência de poder de instâncias nacionais para locais, e também novos padrões de relacionamento entre instâncias decisórias para que novos sistemas de planejamento e gestão se tornem compatíveis com esses novos espaços territoriais.

A gestão territorial integrada, como etapa de um processo mais amplo de planejamento e gestão, deve apoiar a implementação das políticas dos três níveis de governo de forma convergente, sinérgica e otimizada, possibilitando o alinhamento das ações no território e ao longo do tempo.

A grande dimensão territorial do Brasil, o desequilíbrio no seu ordenamento, as marcantes diferenças naturais e de paisagem, as transformações contemporâneas e suas tendências impõem novos desafios para o planejamento. Considerados os objetivos de redução das desigualdades regionais, de valorização da diversidade natural e cultural, e da sustentabilidade ambiental torna-se necessária nova regionalização do país como base para o diagnóstico, para o planejamento e para a implementação de políticas públicas (VIEIRA, 2006).

Assim, terminamos de expor as teorias e conceitos que balizaram essa pesquisa, ainda que não tenhamos esgotado o assunto, a partir do que foi visto elaboramos o modelo de análise que guiou esse estudo, o qual passamos a apresentar no próximo item.

2.4 MODELO DE ANÁLISE PARA O ESTUDO COMPARATIVO

Com base no referencial teórico pesquisado elaboramos o modelo de análise que apresentamos a seguir. Esse modelo foi usado para estruturar esse estudo como orientador das observações em campo, do roteiro das entrevistas e na análise dos resultados que será apresentada nos capítulos 3 e 4.

Quadro 9 - Modelo de análise do estudo.

FOCO DE ANÁLISE	DIMENSÃO	VARIÁVEL
Território O objeto, onde a política vai incidir.	Desafios de desenvolvimento Trajetória da região História de formação do território e seus desafios	Variáveis: <ul style="list-style-type: none">• Sociais• Econômicas• Políticas• Ambientais
Coprodução/Participação O processo, como a política vai agir.	Diversidade de atores Ambiente de concertação deliberativo ou consultivo Moderação de conflitos Engajamento dos atores Compartilhamento de poder e responsabilidades Construção de vontade coletiva	<ul style="list-style-type: none">• Atores envolvidos• Estratégias• Avanços e limites• Formas de concertação• Respostas aos desafios da região• Dificuldades e avanços na gestão coletiva
Processo de planejamento territorial participativo	Dimensão política ação coletiva construção interesse público coprodução Dimensão técnica plano territorial como ferramenta projetos avaliados	<ul style="list-style-type: none">• Atores envolvidos• Capacidade de consenso• Estratégias dos atores• Avanços e limites• Respostas aos desafios da região
Efeitos do planejamento Os efeitos, o que a política provocou.	Implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS à luz do DTS	Análise dos resultados do PTDRS a luz dos objetivos pactuados no plano

FOCO DE ANÁLISE	DIMENSÃO	VARIÁVEL
	Contempla multidimensões Intermunicipal Mudanças institucionais Participação qualificada	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos contratados • Projetos executados • Sustentabilidade do plano Grau de resposta dos projetos aos desafios apontados no PTDRS

Fonte: Elaborado pela autora com base no referencial teórico exposto (2014).

Orientado por esse modelo a pesquisa buscou primeiramente descrever os dois territórios analisados, para isso utilizamos os planos territoriais de desenvolvimento sustentável (PTDRS) dos dois territórios, Serra Catarinense e Planalto Catarinense. Além disso, para analisar os diagnósticos em algumas ocasiões complementamos a informação oriunda dos planos com levantamentos em bases de dados como o Censo do IBGE ou o Atlas para o Desenvolvimento Humano do PNUD, entre outros que estão melhor descritos nos capítulos de análise.

A seguir passamos a analisar o processo de planejamento ocorrido utilizando dois focos, o planejamento enquanto instrumento de gestão e o processo enquanto coprodução de bem público, para isso nos apoiamos nos documentos institucionais do território, documentos de registro do processo, complementado pelas entrevistas semi-estruturadas com base no roteiro que se encontra em anexo. E por fim, procuramos evidenciar os avanços e os limites da política do PRONAT com relação aos efeitos do planejamento no território, buscando elementos do desenvolvimento territorial sustentável.

3 DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO DA REGIÃO DO PLANALTO CATARINENSE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM TERMOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Esse capítulo apresenta a análise dos resultados obtidos no território do Planalto Catarinense, com vistas a responder os objetivos dessa dissertação, tendo por base o quadro de análise apresentado no final do capítulo 2. Inicia-se com um breve histórico do território para em seguida apresentar alguns dados e informações que compõem um panorama das dimensões social, cultural, política, econômica e ambiental do desenvolvimento. Para finalizar, apresentamos uma síntese, identificando as principais potencialidades e desafios em termos de desenvolvimento territorial na região. Para realizar o diagnóstico neste e no próximo capítulo, além de basear em levantamento bibliográfico em obras que abordam a história e a dinâmica de desenvolvimento do território (GOULARTI FILHO, 2007; LÖCKS, 2011; SANTOS, 1975), utilizamos também levantamento documental em bases de dados (CEPA, 2003; FECAM, 2012 e 2014; IBGE, de 2004 a 2010; PNUD, 2000 a 2010; DATASUS, 2006; INEP, 2005 a 2011; Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina, 2004 a 2008) e utilizamos os próprios diagnósticos elaborados nos PDTRS (2006 e 2010). Pretendemos com isso também levantar os avanços e os limites dos PDTRS no que se refere aos diagnósticos territoriais elaborados, fazendo uma leitura crítica dos mesmos.

Desse modo, pretende-se na primeira etapa do capítulo compor o pano de fundo por meio do qual os processos de planejamento territorial serão analisados, na segunda parte, buscando compreender em que medida esses respondem e/ou

aproveitam ou não as potencialidades e aos desafios identificados no diagnóstico. A descrição do processo de planejamento territorial é apresentada em seguida, buscando examinar os avanços e limites desse processo em relação à coprodução, bem como explorar os seus efeitos na região estudada.

3.1 DESAFIOS E POTENCIALIDADES DE DESENVOLVIMENTO NO PLANALTO CATARINENSE

Nesta seção apresentamos os resultados do estudo relativos ao diagnóstico territorial que foi realizado no processo de planejamento do território, tal diagnóstico foi elaborado em dois ciclos, um de 2003 a 2006 e outro de 2007 a 2010, este último atualizando o primeiro. Apresentamos uma síntese neste item da trajetória de formação do território Planalto Catarinense, as suas características gerais e o diagnóstico territorial dividido pelas dimensões: sociocultural, socioeconômica, política e ambiental. Ao final elaboramos um quadro com as potencialidades e os desafios identificados para o desenvolvimento do território.

3.1.1 Breve trajetória histórica do território Planalto Catarinense

A área geográfica que compreende o território Planalto Catarinense era habitada, originalmente, por índios das etnias Kaingang e Xokleng. Durante o século XVIII, bandeirantes paulistas transportavam tropas de animais da região dos pampas gaúchos até São Paulo. O Planalto Catarinense era então local de parada intermediária para recompor fisicamente homens e animais diante do longo trajeto ainda a ser percorrido até o destino final. Com o avanço da criação de gado na região, a partir do final do século XVIII, os criadores acirraram as disputas de terras livres com os índios, os índios expulsos de

suas terras, foram se deixando ficar no entorno, trabalhando para o homem branco às vezes em troca de segurança contra índios arredios. Essa região foi, assim, sendo ocupada de forma marcante pelas “fazendas de criar”, que consistiam em colocações de grandes fazendeiros e estancieiros que, normalmente, se instalavam com sua família, agregados e escravos - índios e negros – para desenvolver a pecuária bovina de corte (SANTOS, 1975). Assim, ao contrário de outras regiões catarinenses, essa forma de ocupação acabou estimulando a criação de uma estrutura agropecuária assentada nas médias e grandes propriedades (CAZELLA e BURIGO, 2008).

No início do século XX, parte do Planalto Catarinense foi palco da “Guerra do Contestado” que marcou muito a história do país e da região. A guerra teve como protagonistas principais camponeses de origem cabocla e as forças militares do Governo Federal e Estadual. Após a construção de uma estrada de ferro entre São Paulo e Rio Grande do Sul por uma empresa norte-americana, com apoio dos grandes proprietários rurais da região e do governo, milhares de famílias de camponeses perderam suas terras. Quando a estrada de ferro ficou pronta os trabalhadores que tinham sido trazidos de várias partes do Brasil ficaram sem emprego e se juntaram aos camponeses. O cunho religioso dessa guerra, dado por seu líder o monge João Maria, teve muita influência na organização dos membros do movimento que se uniram em comunidade. No entanto, o movimento ameaçava o poder do Estado na região e gerou a reação armada por parte do governo. A guerra terminou em 1916 com a derrota do movimento, no entanto, deixou marcas profundas na sociedade do Planalto Catarinense (SANTOS, 1975).

Percebem-se, por meio desse breve relato da trajetória da região que sua história é marcada pela desigualdade e exclusão social, primeiro dos índios e depois dos caboclos e também camponeses. Também nota-se um traço de

discriminação entre camponeses que vieram “povoar” a região e os caboclos, tradicionalmente habitantes da região.

O caboclo (resultado da miscigenação do branco com o índio), quando pequeno proprietário de terras, sobrevivia da economia de subsistência, vendendo o excedente para comprar o que não produzia, ou quando não possuía terras, vendia sua força de trabalho e residia nas grandes fazendas (GOULARTI FILHO, 2007).

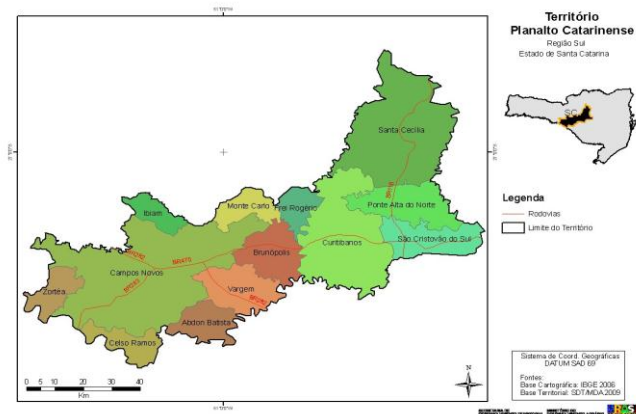
Na grande fazenda se articulavam o poder econômico e político que influenciavam as relações sociais. Da distante relação estabelecida entre caboclo e senhor de terras (uma relação de mandonismo) surge por vezes uma aproximação, normalmente por meio do sacramento do batismo (o compadrio), onde o caboclo pobre vislumbra a possibilidade de receber em troca dessa relação ajuda e proteção de um fazendeiro, ou abdicando de sua liberdade de escolha granjear respeito e assegurar sobrevivência tornando-se compadre de um chefe político local (GOULARTI FILHO, 2007). Esse compadrio está na base do estamento e do patrimonialismo no planalto serrano, e aqui não nos referimos ao território Planalto Catarinense, mas sim a toda a região do planalto serrano de Santa Catarina, ou seja, uma região que abrange mais que os dois territórios aqui estudados.

3.1.2 Planalto catarinense e suas dimensões do desenvolvimento

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, a população do Território Planalto Catarinense é de 117.406 habitantes, o que representa em torno de 2,1% da população de Santa Catarina. Responde por 6,6% da área do Estado, tendo Curitiba como município com maior população (37.493 habitantes), enquanto que Ibiarama tem a menor população (1.987 habitantes). A densidade demográfica é de 18,65 hab./km², enquanto no Estado é de 61,53 hab./km² (IBGE - 2007). A

maior densidade demográfica de município verifica-se em Monte Carlo (54,32 hab./km²) e a menor em Brunópolis e Ponte Alta do Norte (8,73 hab./km²). A população rural⁴ do território corresponde a 22.72% do total da população, somando 26.670 pessoas. Os outros 77,28% (90.736 hab.) residem na área urbana.

Figura 2- Mapa do território Planalto Catarinense.



Fonte: PTDRS do Planalto Catarinense (2010).

Apresentamos a seguir no Quadro 10 uma síntese das principais características da região, cujas dimensões de desenvolvimento são analisadas mais detalhadamente nos próximos itens.

⁴ Aqui “população rural” considera o meio rural convencional, de acordo com o IBGE (moradores fora das áreas consideradas “urbanas”, sendo: sedes municipais, sedes distritais ou áreas urbanas isoladas) e aglomerados urbanos com até 10.000 habitantes. Fonte: IBGE, 2005. Como já abordamos essa simplificação traz consigo problemas qualitativos que podem comprometer análises mais refinadas. Conforme ABRAMOVAY (2000) e VEIGA (2001) ressaltam, não se devem restringir simplesmente a uma divisão quantitativa de número de habitantes ou de referências geopolíticas os conceitos de urbano e rural. Tomando por base Veiga (2001), poderíamos então dizer que a maioria dos municípios da região é de origem urbana.

**Quadro 10- Resumo das características da região Planalto
Catarinense.**

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REGIÃO		DESTAQUE
POPULAÇÃO	13 Municípios Rurais	Densidade demográfica de 19,4 hab./Km² , bem abaixo dos 64,8 hab./Km ² do estado de Santa Catarina.
ESTRUTURA FUNDIÁRIA	<p>Dos 6.682 estabelecimentos agropecuários: 79,8% são familiares e 20,2% são patronais</p> <p>Com relação a proporção de área ocupada, a concentração de terras, 77,5%, está vinte por cento acima da verificada em Santa Catarina, 56,2%.</p> <p>Chama atenção o fato de estas características serem bem distintas do restante do Estado de Santa Catarina</p>	<p>Quando se analisa por extrato de área a estrutura fundiária, os dados apontam para um total de quase 29% de estabelecimentos com menos de 10ha.</p> <p>As condições climáticas e de qualidade do solo no Planalto Catarinense indicam a exigência de módulos maiores para a sobrevivência de uma família de agricultores, pode-se estimar então que cerca de 29% dos estabelecimentos do território vivem em condições de pobreza e necessitam de especial atenção do CODETER</p>
CLIMA	<p>A região apresenta clima temperado, sem estação de seca e com verão fresco.</p> <p>As condições do solo (ácido e</p>	<p>A deficiência do solo explica parte da difusão da prática do reflorestamento. No entanto, tal prática é preocupação ambiental para alguns devido às plantações de pinus e eucalipto aumentarem a pressão sobre ecossistemas nativos.</p>

	pedregoso) exigem atenção e o plantio de espécies pouco exigentes com relação à fertilidade.	
ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	<p>O território Planalto Catarinense se destaca nas culturas de soja, milho, feijão, alho, trigo, cebola e fumo.</p> <p>A produção animal expressiva no Planalto Catarinense representa em relação ao Estado, 20,65% da produção de bovinos, 15,8% da produção de caprinos, 7,65% da produção de galinhas e 31,89% da produção de ovinos</p>	Com relação à pecuária leiteira é um setor de grande relevância para a economia do território, o que explica o surgimento de várias micro usinas, cooperativas e associações de agricultores com o objetivo de viabilizar a produção leiteira dos agricultores familiares, com destaque para os agricultores assentados.
ORGANIZAÇÕES	Existem atualmente no território diversas organizações funcionando de maneira mais ou menos institucionalizada, pelo menos 6 cooperativas, além	Apesar da presença na região do Movimento de Mulheres Camponesas é muito baixa a participação dessa categoria nas discussões a respeito do desenvolvimento territorial, e também nas outras entidades, associações e cooperativas. Sendo a inclusão de gênero ainda um desafio a ser superado pela política de

	de associações, federações de trabalhadores rurais e movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e o Movimento de Mulheres Camponesas	desenvolvimento territorial. Com base no Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável elaborado pela FECAM a ocupação de mulheres na Câmara de Vereadores desses municípios ainda é muito baixa em relação aos municípios do Estado de Santa Catarina.
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base em documentos pesquisados, no Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – FECAM, no Plano Safra Territorial – Planalto Catarinense – 2012 e no PTDRS de 2010.

a) Dimensão sociocultural

A presença da agricultura familiar é expressiva na região, fruto da forma de ocupação do solo e dos objetivos estratégicos da Coroa Portuguesa. Famílias açorianas numa primeira fase, e posteriormente imigrantes alemães, italianos, franceses, entre outros, receberam pequenas frações de terras para ocupar o território e diversificar a produção, principalmente com gêneros alimentícios.

Mais recentemente, outros grupos vêm compor a estrutura da agricultura familiar no município. A partir do final da década de 1980, por iniciativa da luta desenvolvida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), foram implantados assentamentos de famílias de agricultores. No território existem quinze assentamentos, com um total de 511 famílias, o que corresponde 8,7% do total de famílias assentadas no estado. (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010).

A região conta também com a presença de quilombolas. Em 2004, uma comunidade rural de afrodescendentes obteve a Certidão de Reconhecimento da Fundação Cultural Palmares como sendo comunidade quilombola. A comunidade da

Invernada dos Negros ocupa uma área de 8 mil hectares distribuídos entre os municípios de Campos Novos, Abdon Batista e Cerro Negro (município do Território Serra Catarinense) e abriga cerca de 150 pessoas de 34 famílias de descendentes de ex-escravos. Os membros desta comunidade se autodenominam de “morenos” (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010).

Podemos observar a presença de pelo menos quatro etnias no território (branca, cabocla, índia e negra) que compõe a sua diversidade sociocultural.

Como mencionado, o processo de ocupação das terras determinou a atual estrutura fundiária do território, baseada em latifúndios, que não foge aos padrões brasileiros, mas é bem distinta do restante do Estado de Santa Catarina.

Segundo o PTDRS do Planalto Catarinense, na área rural de praticamente todos os municípios existem famílias que sobrevivem do trabalho para terceiros, muitas vezes agricultores familiares. Essas famílias moram em frações reduzidas de terra, em áreas desprezadas pelos agricultores, ou mesmo nas faixas de domínio das estradas vicinais. Muitos desses agricultores vivem na extrema pobreza, não estão sindicalizados ou operam em cooperativas, são assim “invisíveis” para as políticas de desenvolvimento territorial.

As políticas públicas, como a aposentadoria rural, o crédito fundiário e assentamentos da reforma agrária, não tem alterado a estrutura agrária da região, porém vem contribuindo para a permanência de parcela significativa da população no meio rural (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010).

A realidade da saúde da população do Planalto Catarinense pode ser aferida através da análise de um conjunto de indicadores. Um deles se refere ao número de leitos hospitalares relacionado com a população total. A

Tabela 1, a seguir, apresenta a distribuição do número de hospitais, leitos, postos e ambulatórios de saúde no conjunto dos municípios do Território.

Segundo Ministério da Saúde, o parâmetro aceitável para o número de leitos hospitalares deve ser, no mínimo, de 2,5 a 3 leitos/1.000 habitantes e de 4 a 10 % de leitos hospitalares em Unidades de Tratamento Intensivo (UTI). Com uma população total de 122.119 habitantes em 2010, o mínimo de leitos hospitalares do Território seria 366/1000 habitantes. Dessa forma, os 433 leitos distribuídos em quatro hospitais estão acima do mínimo recomendado pelo Ministério (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010). No entanto, podemos observar que a maioria dos leitos está concentrada em três municípios (Campos Novos, Curitibaanos e Santa Cecília), o que revela certa desigualdade no Território.

Tabela 1 - Número de hospitais, leitos, postos e ambulatórios em 2006.

Município	Número de hospitais	Número de leitos	Postos e ambulatórios de saúde públicos
Abdon Batista	0	0	1
Brunópolis	0	0	2
Campos Novos	1	190	13
Celso Ramos	0	0	2
Curitibaanos	1	139	9
Frei Rogério	0	0	1
Ibiam	0	0	1
Monte Carlo*	1	17	4
Ponte Alta do Norte	0	0	1
Santa Cecília	1	87	2
São Cristóvão do Sul	0	0	1
Vargem	0	0	1
Zortéa	0	0	1
Total do Território	4	433	39

FONTE: PTDRS do Planalto Catarinense 2010 - IBGE (2006).

*Hospital desativado.

Na área da educação, os indicadores do ensino fundamental e do ensino médio, medidos pelo número de

estabelecimentos, matrículas e professores a cada 1000 habitantes, revelam que o Território, em 2007, dispunha de uma estrutura igual ou superior à média estadual. O transporte escolar representa um grande desafio para as prefeituras com área e população rural significativa.

Outro aspecto a ser destacado é o esforço das prefeituras dos municípios do Território em propiciar novas alternativas de ensino profissionalizante de segundo grau na região, apenas três municípios possuem uma instituição de ensino técnico profissionalizante. Por meio da participação no programa federal Escola Técnica Aberta do Brasil, uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) fruto da parceria entre a Secretaria de Educação à Distância e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, essa defasagem começou a ser contornada. Em relação ao ensino superior, o Programa de Expansão das Universidades Federais do Brasil (REUNI) criou no Território o Campus Universitário de Curitibaanos, uma extensão da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Apesar de uma infraestrutura em educação considerada razoável, o analfabetismo no território ainda atingia 23.998 pessoas da população acima de 7 anos em 2000. Isso representava 20,44% da população, taxa superior à verificada no estado que era de 15,29%. A faixa etária de mais de 25 anos (12,8%) é a que apresenta maior percentual de analfabetos na região, estando 5,4% acima do índice de analfabetos do estado nessa parcela da população (7,5%), como podemos ver na Tabela 2.

Tabela 2-Percentual de Analfabetos (2000) – Planalto Catarinense.

Município	07 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 anos acima	TOTAL
Abdon Batista	1,75	0,39	1,28	10,06	13,48
Brunópolis	4,66	1,03	3,69	18,76	27,84
Campos Novos	3,94	3,83	3,63	11,09	22,49

Celso Ramos	3,51	0,84	2,58	11,56	18,49
Curitibanos	5,46	1,70	2,38	11,22	20,75
Frei Rogério	1,89	0,48	0,83	9,73	12,93
Ibiam	2,41	0,49	1,51	10,66	15,07
Monte Carlo	6,32	1,42	5,45	17,63	30,82
Ponte Alta do Norte	5,39	1,64	4,86	18,23	30,12
Santa Cecília	4,46	2,24	4,21	13,78	24,69
São Cristóvão do Sul	4,97	0,63	2,66	14,40	22,66
Vargem	3,57	0,45	2,02	11,77	17,81
Zortéa	2,08	0,40	0,69	8,08	11,25
Média do Estado	3,49	2,75	1,60	7,45	15,29
Média do Território	3,88	1,20	2,52	12,84	20,44

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2000).

Como podemos ver na Tabela 2, os municípios com maior número de pessoas analfabetas, em 2000, eram Curitibanos com 7.780 pessoas (20,7%), Campos Novos com 6.398 pessoas (22,5%) e Santa Cecília com 3.780 pessoas (24,7%).

No que diz respeito à cultura não encontramos no PTDRS do Planalto Catarinense referência a esse item, seria interessante registrar atividades desenvolvidas para a promoção da cultura, bem como inventariar a infraestrutura cultural existente (bibliotecas, museus, teatros, cinema, centros de cultura, livraria, vídeo locadoras, rádios, clubes, ginásios esportivos, etc.) e os recursos investidos em cultura.

Recuperamos alguns dados no Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS da FECAM. O Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) é uma das ferramentas do Sistema de Indicadores, que tem como objetivo avaliar os municípios segundo seu nível de desenvolvimento sustentável. Segundo a metodologia do indicador:

O desenvolvimento sustentável (notadamente os estudos de Ignacy Sachs) é a teoria subjacente a esta ferramenta e é quem define o olhar impresso à realidade neste projeto. A sustentabilidade torna-se, assim, a expressão do desenvolvimento equilibrado das dimensões Sociocultural, Econômica, Política e Ambiental. (FECAM, 2012).

Na dimensão Cultura o Indicador da IDMS da FECAM, avalia:

- a) A estrutura de gestão da promoção da cultura, considerando existência de conselho cultural e de legislação e a adesão ao Sistema Nacional de Cultura;
- b) As manifestações e expressões de iniciativa própria da sociedade no contexto regional como fator de identidade cultural;
- c) O grau da estrutura disponível nos municípios para a promoção da cultura, considerando a existência dos equipamentos socioculturais;
- d) O apoio governamental no processo de equalizar o acesso e a democratização dos produtos culturais na sociedade, medido pelos recursos investidos na Cultura.

Dessa forma, no que diz respeito à cultura foi possível extrair os dados que compõem a Tabela 3.

De acordo com a legenda de cores disponibilizada pelo sistema de indicadores, que compara os municípios selecionados com os municípios do Estado, podemos notar que com exceção de Curitiba e Campos Novos a dimensão da cultura, nos municípios é praticamente inexistente, fazendo com que possamos concluir que este é mais um desafio para o território. Pois a cultura e suas manifestações são formas de se manter vivas as tradições de uma comunidade, fator de ligação emocional importante para se cultivar laços de solidariedade e

sentimento de pertença, fatores que são facilitadores do fortalecimento do capital social segundo Abramovay (2000).

Tabela 3 – Índice Cultura do IDMS/FECAM 2014.

Município	Indicador Cultura
Curitibanos	0,822
Santa Cecília	0,258
Frei Rogério	0,224
São Cristóvão do Sul	0,421
Ponte Alta do Norte	0,098
Abdon Batista	0,108
Celso Ramos	0,296
Vargem	0,19
Brunópolis	0,205
Ibiam	0,343
Zortéa	0,375
Campos Novos	0,834
Monte Carlo	0,178

Baixo	0	0,499
Médio	0,5	0,624
Baixo	0,625	0,749
Médio	0,75	0,874
Alto	0,875	1

Fonte: Elaborada pela autora com base nos indicadores IDMS da FECAM de 2014.

Disponível em <http://indicadores.fecam.org.br>.

No que tange a habitação rural, o PTDRS do Planalto Catarinense menciona o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) cuja entidade organizadora é a Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Santa Catarina (Fetaesc). O PNHR é parte integrante do Programa Minha Casa Minha Vida e objetiva subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. Porém, o PTDRS não nos fornece mais informações como número de mutuários do programa, projetos contemplados, executados ou recursos investidos e nós não conseguimos também fazer este levantamento em tempo. Para o próximo plano seria interessante que esses dados fossem levantados.

Outra observação que podemos fazer com relação à habitação seriam os dados sobre abastecimento de domicílios com energia elétrica, coleta de lixo e água.

Tabela 4 - Percentual de domicílios no Planalto Catarinense atendidos por água encanada, coleta de lixo e energia elétrica (2010).

	% da população em domicílios com água encanada (2010)	% da população em domicílios com coleta de lixo (2010)	% da população em domicílios com energia elétrica (2010)
Brasil	92,72	97,02	98,58
Santa Catarina	94,13	99,31	99,81
Abdon Batista	91,73	100	100
Celso Ramos	90,49	100	99,77
Vargem	81,13	99,22	99,25
Brunópolis	80,11	98,89	98,8
Ibiam	94,72	98,19	99,64
Zortéa	96,08	99,58	99,91
Campos Novos	95,59	99,36	99,92
Monte Carlo	96,42	99,48	98,79
Curitibanos	86,75	98,29	99,55
Santa Cecília	94,88	98,83	98,78
Frei Rogério	71,93	86,3	99,35
São Cristóvão do Sul	96,41	98,66	99,64
Ponte Alta do Norte	96,64	99,25	99,66

Fonte: Censo IBGE Atlas do Brasil/2010.

Analisando a Tabela 4 vemos que em relação à média do Estado de Santa Catarina apenas sete municípios se encontram acima no quesito domicílios com água encanada, sendo que nenhum município possui 100% dos domicílios atendido por água encanada. Também sete municípios atingem

a média na coleta de lixo, sendo que apenas dois municípios (Abdon Batista e Celso Ramos) possuem 100% de domicílios com coleta de lixo. Com relação à energia elétrica apenas Abdon Batista registrou 100% dos domicílios como atendidos.

Podemos concluir com esses dados que a qualidade habitacional constitui mais um desafio para o Território do Planalto Catarinense a ser tratado no planejamento com mais atenção.

b) Dimensão socioeconômica

Para descrever a dimensão socioeconômica é preciso voltar um pouco na história e lembrar que durante o período em que Santa Catarina iniciou seu processo de industrialização (1850 a 1914), a economia do Planalto se concentrou na exploração da madeira e na produção pecuária baseada no sistema de criação extensiva e de baixa produtividade. A crise da indústria madeireira de base extrativista e de seus derivados nas décadas de 1970 e 1980 forjou o surgimento dos ramos de papel e de celulose, que se constituem num dos segmentos industriais mais competitivos do estado (GOULARTI FILHO, 2007;PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010).

Essas duas atividades são responsáveis pela maior parte da renda industrial da região. Nas últimas décadas as empresas dos ramos de madeira e papel-celulose, promoveram o reflorestamento com *pinus* ampliando consideravelmente a oferta dessa matéria-prima, provocando uma forte pressão sobre o mercado de terras, bem como mudanças drásticas na paisagem natural típica da região constituída por florestas de araucária e campos nativos (CAZELLA e BURIGO, 2008; PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010).

Tabela 5 - PIB, Valores Agregados e participação por setor no Planalto Catarinense - 2008.

Território	2008			Part. % no VAB - 2008					
	PIB <i>percapita</i>	Posição em SC	VA Agropecuária	VA Indústria	VA Serviços	VA BRUTO	Agropecuária	Indústria	Serviços
Abdon Batista	11.641,28	210	17.900,11	1.994,57	12.030,53	31.925,21	56,07	6,25	37,68
Brunópolis	12.888,82	179	23.828,47	1.952,81	11.974,30	37.755,58	63,11	5,17	31,72
Campos Novos	20.972,86	51	197.740,49	117.730,87	254.835,42	570.306,78	34,67	20,64	44,68
Celso Ramos	12.262,15	194	16.800,90	2.248,50	13.678,45	32.727,84	51,34	6,87	41,79
Curitibanos	12.870,47	180	81.316,42	100.874,87	279.246,27	461.437,56	17,62	21,86	60,52
Frei Rogério	15.922,43	103	26.268,04	2.665,18	13.297,70	42.230,92	62,20	6,31	31,49
Ibiam	14.272,92	142	11.764,09	5.996,30	10.300,79	28.061,19	41,92	21,37	36,71
Monte Carlo	9.995,52	256	30.079,25	16.521,28	40.797,56	87.398,08	34,42	18,90	46,68
Ponte Alta do Norte	14.519,59	135	17.698,84	7.906,91	24.240,69	49.846,44	35,51	15,86	48,63
Santa Cecília	12.784,84	181	29.198,01	74.813,25	84.507,85	188.519,11	15,49	39,68	44,83
São Cristovão do Sul	11.541,59	214	9.776,31	16.603,99	26.499,79	52.880,10	18,49	31,40	50,11
Vargem	12.651,98	184	18.460,96	7.662,12	12.916,83	39.039,91	47,29	19,63	33,09
Zortéa	10.654,01	238	13.886,63	2.282,92	14.621,30	30.790,85	45,10	7,41	47,49
Média do Território	13.306,04	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Catarina	20.368,64	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Secretaria de Planejamento de Santa Catarina. Disponível em http://www.spg.sc.gov.br/dados_munic.php.

Em relação à economia os municípios com maiores Produtos Internos Brutos – PIB são Campos Novos e Curitibanos (570 mil reais e 461 mil reais respectivamente), em ambos temos destaque para a participação do setor de Serviços (60,52% para Curitibanos e 44,68% para Campos Novos). Dos treze municípios, seis – Campos Novos, Curitibanos, Santa Cecília, São Cristovão do Sul, Ponte Alta do Norte e Monte Carlo – não apresentam o setor agropecuário como a principal fonte monetária do PIB. Os outros sete municípios têm sua economia fortemente dependente desse setor, conforme vemos na Tabela 5.

Ainda na dimensão socioeconômica, uma leitura do diagnóstico do PTDRS do Planalto Catarinense nos traz dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁵, disposto na Tabela 6, e procura evidenciar que o território tem

⁵ O indicador IDHM, calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base em dados do Censo IBGE, varia numa escala de 0 a 1, quanto mais próximo de um melhor o desempenho do município ou Estado. Na escala de avaliação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) são consideradas cinco faixas: Muito Baixo varia entre zero(0) a 0,499, Baixo entre 0,5 e 0,599, Médio entre 0,6 a 0,699, Alto de 0,7 a 0,799 e Muito alto varia de 0,8 a 1,00.

um índice considerado médio (0,695), porém ainda inferior ao índice do Estado (0,774) que é o terceiro melhor do Brasil, atrás de São Paulo (2º colocado) e Distrito Federal (1º colocado). O componente que mais influi negativamente no valor do IDH-M da maioria dos municípios do Território é o quesito renda, com média de (0,681) enquanto Santa Catarina possui IDH-R de 0,773.

Tabela 6 - IDH-M, IDH-M renda (2010).

Município	IDH-M	IDH-R
Abdon Batista	0,694	0,66
Brunópolis	0,661	0,646
Campos Novos	0,742	0,721
Celso Ramos	0,719	0,651
Curitibanos	0,721	0,716
Frei Rogério	0,682	0,664
Ibiam	0,725	0,737
Monte Carlo	0,643	0,648
Ponte Alta do Norte	0,689	0,661
Santa Cecília	0,698	0,697
São Cristovão do Sul	0,665	0,667
Vargem	0,629	0,636
Zortéa	0,761	0,752
Média no Planalto Catarinense	0,695	0,681

Fonte: IBGE – Censo 2010, Atlas Brasil.

Em se tratando de igualdade, com relação à renda e sua distribuição, o PTDRS traz os dados do índice de Gini⁶, como vemos na Tabela 7.

⁶ O coeficiente Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade na distribuição de renda. O coeficiente varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de zero menor a desigualdade de renda.

Tabela 7 - Índice Gini (2010).

PLANALTO CATARINENSE	Índice Gini (2010)
Abdon Batista	0,45
Celso Ramos	0,39
Vargem	0,5
Brunópolis	0,47
Ibiam	0,46
Zortéa	0,42
Campos Novos	0,46
Monte Carlo	0,45
Curitibanos	0,51
Santa Cecília	0,52
Frei Rogério	0,51
São Cristovão do Sul	0,44
Ponte Alta do Norte	0,47
Média Território	0,465
Brasil	0,536
Florianópolis	0,54

Fonte: IBGE – Censo 2010, Atlas Brasil.

Esses dados demonstram que a distribuição de renda é bastante desigual em todos os municípios do Território, embora a situação da distribuição de renda não seja muito diferente do que a média do Brasil, e a da capital do Estado, Florianópolis.

c) Dimensão sociopolítica

Do ponto de vista de sua organização social, o PTDRS menciona a presença de quatro organizações sociais de representação política: Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Santa Catarina (FETAESC/CONTAG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF/SUL); o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Os três primeiros ligados à agricultura familiar. Os pescadores artesanais estão em processo de discussão para a formação de alguma forma de organização que venha atender

as suas necessidades e solução de seus problemas. As comunidades quilombolas apenas recentemente vêm buscando formas de organização própria com o reconhecimento da Associação dos Remanescentes do Quilombo da Invernada dos Negros, que surgiu com o objetivo de lutar pela terra e pelo reconhecimento de seus direitos, e o grupo Renascença Cabocla da Linha Moraes, localizada no município de Monte Carlo, que procura resgatar os costumes e tradições das famílias de origem cabocla.

Na produção surgem as cooperativas, no território temos a Cooperativa de Produção Agropecuária 30 de Outubro (Copagro), em Campos Novos, a Cooperativa Regional da Região do Contestado (Coopercontestado), que abrange todos os municípios do Território Planalto Catarinense e atua, principalmente, na coleta de leite a granel, fabricação de derivados de leite e empacotamento de feijão. Temos ainda as Cooperativas Coplasc e Coopernostra.

Com relação a cooperativas de crédito existem dois sistemas de cooperativas de crédito atuantes na área do Território: SICREDI Altos da Serra e CRESOL.

O PTDRS do Planalto Catarinense afirma que as associações, cooperativas e organizações comunitárias estão se fortalecendo ao participarem das atividades do território, sentindo-se empoderadas e responsáveis pelos rumos do desenvolvimento territorial. No entanto, a pesquisa não encontrou nada que comprove essa afirmação, a todo o momento novos atores estão se integrando, e estes ainda não têm muita clareza de seu papel visto a necessidade de um tempo para que internalizem a proposta de tal forma que possam reproduzi-la de forma consciente, e isto para nós parece contrário à afirmação contida no plano.

Ainda no PTDRS, está identificado que o território Planalto Catarinense carece de Redes e Fóruns para debater os seus principais problemas e que articulem temas em prol do desenvolvimento com protagonismo da agricultura familiar.

Porém, o plano não reconhece que o Codeter deva ser esse espaço e nem deixa nenhuma indicação para que isso ocorra.

Interessante notar com relação à participação das mulheres no processo de discussão acerca do desenvolvimento territorial, que o próprio PTDRS reconhece que o percentual pode ser considerado baixo, em média 25%. E associa a baixa participação à realidade territorial que além do quadro de exclusão das mulheres na sociedade tem um agravante que é a mentalidade do latifúndio, historicamente um espaço de dominação masculina que permeia até hoje as relações sociais no campo, inclusive na agricultura familiar. Como já vimos essas relações sociais passadas e presentes forjam o que chamamos de território construído (ABRAMOVAY, 2006; BENKO e LIPIETZ, 2000; PECQUEUR, 2006). Encontramos comprovação dessa afirmação no Índice de Participação Feminina na política do IDMS – FECAM, conforme Tabela 8. Com certeza melhorar a participação das mulheres é um grande desafio para o Território.

Tabela 8 - Índice de Participação Feminina - FECAM.

Município	Índice de Participação Feminina
Abdon Batista	0,000
Celso Ramos	0,667
Vargem	0,000
Brunópolis	0,000
Ibiam	0,333
Zortéa	0,333
Campos Novos	0,000
Monte Carlo	1,000
Curitibanos	0,692
Santa Cecília	0,545
Frei Rogério	0,667
São Cristóvão do Sul	1,000
Ponte Alta do Norte	0,333

Fonte: Elaborada pela autora com base nos indicadores IDMS da FECAM de 2014. Disponível em <http://indicadores.fecam.org.br>.

Com relação a outras políticas públicas presentes na região, além do PRONAT, o plano destaca as seguintes:

- Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado em 2003, que tem por objetivo incentivar a agricultura familiar por meio da aquisição de produtos agropecuários destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos, apenas o município de Celso Ramos estava participando do PAA em 2010.
- Previdência Social Rural, que beneficia agricultores familiares. Significa uma equiparação do trabalhador rural com o urbano, além de contribuir com a economia local também confere valorização ao idoso do campo.
- Luz para todos, programa com forte impacto social na região, beneficiando as famílias mais pobres e distantes dos centros urbanos; a comunidade quilombola obteve prioridade no atendimento.
- Programa Nacional de Crédito Fundiário.
- Programas de Habitação do Governo Federal, as organizações do território ainda não se mobilizaram adequadamente para acessar o programa.
- Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, outro programa da SDT/MDA para a melhoria de vida da agricultura familiar, que funciona através de mutirões de documentação realizados nas comunidades rurais mais isoladas.
- Programa “Arca das Letras”, que pretende trazer cultura e lazer para as comunidades rurais do território por meio da entrega de bibliotecas rurais e capacitação de agentes de leitura.

Esta relação de programas de governo que afetam ou que podem vir a beneficiar o território está documentada no PTDRS do Planalto Catarinense de 2010, e faz parte do conjunto de informações levantadas pelo Codeter para informar seus membros durante os trabalhos do planejamento.

d) Dimensão Ambiental

Na dimensão Ambiental vemos que o PTDRS do Planalto Catarinense não se aprofunda, deixando lacunas nos dados e informações sobre os desafios e os rumos propostos para essa dimensão. Nesse sentido, apontamos que essa dimensão é vital para o sucesso do PRONAT no sentido de promover o desenvolvimento territorial sustentável, pois não podemos pensar sustentabilidade sem meio ambiente saudável.

Destacamos aqui, também, que a construção da hidrelétrica em Campos Novos teve consequências sociais, econômicas e ambientais que ainda não estão satisfatoriamente contempladas no diagnóstico territorial do Planalto Catarinense.

A energia gerada na hidrelétrica, controlada por capital privado, é direcionada para a subestação da Eletrosul localizada no município de Campos Novos. A Usina Hidrelétrica de Campos Novos possui três unidades geradoras, que entraram em operação ao longo de 2007. A título de exemplo, entre as ações de compensação ambiental desenvolvidas pela empresa Enercan, responsável pela hidrelétrica, encontram-se alguns programas de preservação ambiental: i) plantio de 240 mil mudas de espécies arbóreas nativas na Área de Preservação Permanente (APP); ii) implantação de um viveiro de espécies florestais dotado de espaço de visitação pública para que as escolas da região desenvolvam trabalhos de educação ambiental; iii) recuperação de áreas degradadas e, iv) monitoramento e conservação da flora e fauna local (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010). No entanto, não encontramos nenhuma informação sobre a gestão ou o controle, por parte do território, desses programas de compensação ambiental.

Com relação à dimensão ambiental, o diagnóstico ainda carece de um aprofundamento. Além da hidrelétrica, é preciso atentar para as atividades florestais existentes no Território,

tanto no que se refere às potencialidades de recursos territoriais específicos, quanto aos impactos socioambientais negativos provocados pelos reflorestamentos com monocultivos de espécies exóticas como o *pinus*.

Outra área relacionada ao meio ambiente, que também se relaciona com a saúde e qualidade de vida, é a estrutura de saneamento básico, que provoca tanto danos ambientais, quanto para a saúde da população. Podemos observar na Tabela 9 a situação dos municípios do Planalto Catarinense com relação ao Estado de Santa Catarina.

Tabela 9- Proporção de domicílios particulares permanentes, por tipo de saneamento (%).

Municípios	Proporção de domicílios particulares permanentes, por tipo de saneamento (%)					
	Adequado		Semi-Adequado		Inadequado	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Abdon Batista	13,75	24,47	29,78	49,65	56,47	25,89
Brunópolis	8,66	18,77	39,71	51,62	51,63	29,61
Campos Novos	36,59	64,16	45,29	28,1	18,12	7,74
Celso Ramos	9,09	22,07	24,77	63,97	66,14	13,97
Curitibanos	57,94	58,18	33,11	36,82	8,95	5
Frei Rogério	3,42	14,85	35,07	56,81	61,51	28,34
Ibiam	12,13	32,48	24,85	45,28	63,01	22,24
Monte Carlo	23,73	42,19	65,11	50,43	11,16	7,38
Ponte Alta do Norte	71,59	75,87	22,26	22,81	6,15	1,32
Santa Cecília	48,33	69,53	33,26	25,07	18,4	5,4
São Cristovão do Sul	48,26	53,97	39,72	39,3	12,02	6,74
Vargem	5,19	2,06	48,41	54,66	46,4	43,28

Proporção de domicílios particulares permanentes, por tipo de saneamento (%)

Municípios	Adequado		Semi-Adequado		Inadequado	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Zortéa	41,7	28,73	39	65,49	19,3	5,78
Santa Catarina	61,04	66,34	28,48	29,57	10,48	4,09

Fonte: Censo 2010 – IBGE.

Podemos notar, ao analisar os dados da Tabela 9, que a melhora no saneamento domiciliar foi bastante modesta para um período de dez anos.

A Tabela 10, a seguir, demonstra que a situação do saneamento básico nos municípios do Território é, no mínimo, preocupante. O que mais se destaca é a alta porcentagem de esgoto a céu aberto na maioria dos municípios. Essa situação pode estar associada à incidência de doenças relacionadas à falta de saneamento básico. Sabe-se, por exemplo, que o Planalto Catarinense apresenta elevados índices de contaminação humana por cisticercose, decorrente da tradição de criar porcos soltos, associada aos problemas de saneamento básico (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010).

Tabela 10- Percentual de domicílios e o tipo de esgotamento sanitário (Águas servidas) para o Território – Planalto Catarinense.

Município	% de tipo de esgotamento sanitário		
	Rede	Fossa	Céu aberto
Campos Novos	59,22	38,18	2,60
Ibiam	20,10	75,39	4,51
Brunópolis	1,47	71,61	26,92
Monte Carlo	32,95	59,21	7,84
Vargem	0,13	59,39	47,47
Celso Ramos	10,29	62,23	26,98
Zortéa	0,46	98,52	1,03
Abdon Batista	0,26	90,57	9,17

Curitibanos	5,42	78,1	16,57
Frei Rogério	0,8	84,86	14,34
Santa Cecília			
Ponte Alta do Norte	52,57	39,85	7,58
São Cristovão do Sul	0,76	79,53	19,71

Fonte: PTDRS-Planalto Catarinense, 2010.

Os municípios de Vargem, Celso Ramos e Brunópolis são os que apresentam maiores índices de esgoto sanitário a céu aberto, chegando ao percentual de 47,47% em Vargem. Além disso, a maior parte do esgoto canalizado em rede não tem tratamento adequado, sendo lançado em rios e córregos que cortam os centros urbanos (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010). Nessa área, a Epagri, por meio do projeto Microbacias⁷, em parceria com as prefeituras e associações de Microbacias, vem desenvolvendo programas de saneamento no meio rural para diminuir esses problemas (PTDRS-PLANALTO CATARINENSE, 2010).

3.1 Síntese do diagnóstico do território Planalto Catarinense

Quanto ao conteúdo do diagnóstico do PTDRS do Planalto Catarinense analisado até aqui, além de dados e informações que poderiam ser melhorados em futuros diagnósticos, que já apontamos ao longo do item 3.1.2,

⁷ O projeto Microbacias se propõe a, através de investimentos em quatro áreas prioritárias: recuperação ambiental, reflorestamento, organização dos agricultores e agregação de renda, beneficiar famílias de pequenos produtores nas cerca de 857 microbacias, que correspondem a 52% das microbacias existentes. Em Santa Catarina ele é capitaneado pela Epagri e financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e pelo Estado de Santa Catarina. Fonte: PTDRS do Planalto Serrano – 2006.

podemos ainda resumir alguns desafios e potencialidades que poderiam ser explorados através de projetos e ações a serem desenvolvidos no Território, os quais são apresentados no Quadro 11.

**Quadro 11 - Desafios e potencialidades do Território Planalto
Catarinense.**

DESAFIOS
Extraídos do PTDRS
Falta de informação e de planejamento
Produtores ainda desorganizados
Produtor descapitalizado
Estrutura deficiente de comercialização dos produtos no Território
Partidarismo
Topografia e fertilidade do solo; monocultura
Êxodo de jovens
Levantados na pesquisa
Saneamento básico precário
Falta de organização da informação e dados sobre o território e de memória do processo de planejamento territorial
Estrutura fundiária marcada por grandes disparidades (com presença de grandes propriedades x agricultores familiares sem terra – parceiros, posseiros entre outros)
As políticas públicas não alcançam esses agricultores mais vulneráveis e menos organizados(cujas condições de pobreza não permitem sequer que se associe ao sindicato)
Desconsideração da problemática da sustentabilidade ambiental
Altas taxas de analfabetismo em adultos
Pouca participação das mulheres
Déficit habitacional rural
POTENCIALIDADES
Extraídos do PTDRS
Organização territorial
Localização geográfica (em relação às Rodovias principais - BR 116, 470, 282)
Presença de cooperativas de crédito
Identidade Cultural
Recursos naturais
Existência de escolas itinerantes
Políticas públicas já presentes na região

Levantados na pesquisa

Cadeia produtiva do leite estruturada
Presença expressiva da agricultura familiar
Novo campus da UFSC em Curitibaanos
Movimento social de Mulheres do Campo

Fonte: Elaborado pela autora com base no PTDRS/2010 do Planalto Catarinense e observação dos dados apresentados.

Com relação ao diagnóstico trabalhado pelo Território Planalto Catarinense, na nossa análise, apesar de estar bastante completo no que diz respeito aos dados socioeconômicos, e político-institucional, queremos apontar novamente as lacunas deixadas quanto à dimensão ambiental. É importante que se tenha um diagnóstico bem detalhado dessa dimensão para que o planejamento possa pensar ações voltadas para a implantação da gestão ambiental, hoje inexistente, principalmente pelo fato de se ter instalado nesse Território uma hidrelétrica e todas as consequências sociais e ambientais que isso acarreta. Sem mencionar as atividades florestais existentes no Território, tanto no que se refere às potencialidades de recursos territoriais específicos, quanto aos impactos socioambientais negativos provocados pelos reflorestamentos com monocultivos de espécies exóticas como o *pinus*.

É preciso lembrar a importância de se cuidar do êxodo de jovens, para isso é necessário trazer os jovens para a arena de discussão sobre o futuro do Território e são necessários dados e informações, quali e quantitativos, para auxiliar na busca por soluções adequadas. Também, para que se superem as barreiras sociais tradicionais que ainda impedem a participação feminina nas arenas de decisão também se faz importante uma maior inclusão das mulheres no debate. Apesar da existência do Movimento de Mulheres do Campo, o mesmo não esteve envolvido no processo até então.

Fechamos assim a seção a respeito do diagnóstico territorial realizado, deixamos apontados desafios e potencialidades presentes no Território, e passamos agora à análise do processo de planejamento ocorrido buscando avaliá-lo quanto à coprodução, e mais adiante procuraremos analisar os efeitos dele oriundos.

3.2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E OS EFEITOS DO PDTRS NO TERRITÓRIO DO PLANALTO CATARINENSE

Antes de iniciarmos a análise e elaboração dos PDTRS e seus efeitos é necessário destacar alguns aspectos referentes à Política Pública e seu processo implementação aqui estudado, tais observações valem para os dois Territórios aqui estudados. Primeiramente, ressaltamos que é muito recente no Brasil a visão que diferencia o espaço rural da agricultura e que reconhece sua diversidade social e cultural. De uma maneira geral, as políticas para o meio rural sempre objetivaram ações e resultados setoriais e produtivos, ou seja, agrícolas.

Desse modo, procuramos detectar os avanços atingidos pela política do PRONAT nas regiões estudadas, bem como os limites, sem perder de vista que em cada território, existe uma estrutura de poder particular que é resultado de sua trajetória social, política e cultural, que se reproduz ao longo do tempo e que precisa ser levada em conta, e superada, não ignorada.

Não obstante a orientação do PRONAT em relação à participação social, tanto na gestão dos processos como no controle, vale lembrar que para cada território, os atores e as formas como eles se apropriam do espaço de concertação e dos processos, é uma variável que não pode ser prevista e nem controlada. O protagonismo dos atores não é algo que possa simplesmente ser transferido através de uma política pública, menos ainda imposto por uma estratégia *topdown* mesmo que bem intencionada.

A política conhecida como PRONAT, já descrita, estabelece a abordagem territorial para sua ação com objetivo de proporcionar o desenvolvimento no espaço rural. O PRONAT surge com o objetivo de superar o enfoque setorial e a “prefeiturização” característica dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), de acordo com o diagnóstico da própria Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) (JARA, 1998, p.235).

A aposta do programa repousa na dialética entre identidade construída no processo histórico, participação social e desenvolvimento territorial sustentável. O chamado ciclo de gestão social apoiado pela SDT/MDA se baseia em um processo de planejamento territorial que aconteceria no fórum participativo (Codeter) gerando um instrumento norteador para as ações no território – os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS).

Em seguida, para responder os objetivos dessa dissertação, descrevemos, com base na pesquisa documental⁸, na análise detalhada dos PDTRS (de 2006 e de 2010), nas entrevistas, e nas observações da pesquisadora em campo, como ocorreu o processo de planejamento territorial no Planalto Catarinense. E por fim, apresentamos o que pudemos identificar como efeitos desse processo, tanto em termos de avanços como de limites.

3.2.1 A construção dos PTDRS no Planalto Catarinense: o processo de planejamento e a coprodução

A narrativa construída a seguir busca apresentar o processo de implementação do PRONAT no território, considerando a sua trajetória e suas diferentes etapas. Em

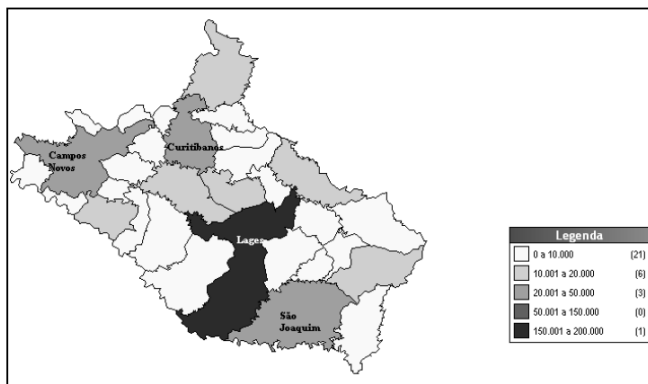
⁸ Documentos de orientação da SDT/MDA. Atas recuperadas de reuniões realizadas do Codeter. Relatórios de consultoria promovidos pelo IICA para a SDT/MDA.

seguida analisamos o processo de uma maneira mais geral, buscando evidenciar os seus desdobramentos referentes ao próprio processo de planejamento territorial como os aprendizados promovidos em termos de participação dos atores nesse processo.

a) A construção do primeiro PTDRS no Planalto Serrano – de 2003 a 2006.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), em 2003, inicia a política do PRONAT nos territórios rurais de Santa Catarina. A princípio o recorte territorial foi definido pela SDT/MDA, a partir de estudos e escuta as entidades mais tradicionais de cada região alvo do programa. Assim, podemos considerar que o primeiro recorte territorial foi “dado”, segundo a concepção de Pecqueur (2006) onde território “dado” seria o espaço delimitado a priori, em geral constitui-se no território institucional; no caso estudado esse território foi chamado de Território Planalto Serrano e abrangia os trinta e um municípios correspondentes as SDR de Campos Novos, Curitibanos, Lages e São Joaquim. A Figura 3 mostra o mapa do território original, Planalto Serrano.

Figura 3 - Mapa do território chamado Planalto Serrano com as quatro SRD assinaladas.



Fonte: PTDRS do Planalto Serrano (2010).

A princípio foi constituída a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT, comissão temporária (

Tabela 11) com o objetivo de mobilizar, sensibilizar, articular e capacitar segmentos, entidades e grupos sociais diversos em torno da fase de elaboração e implantação do PTDRS. Às CIAT coube à formalização e a legitimação de outra estrutura permanente de gestão compartilhada para articulação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento sustentável nos territórios que eram os Colegiados Territoriais (Codeter).

Para auxiliar na instauração dessas comissões em Santa Catarina, foram realizadas pela SDT/MDA, a partir de junho de 2004, algumas oficinas territoriais e uma oficina estadual em cada território rural do estado. A oficina estadual e a primeira territorial tiveram a finalidade de sensibilizar e nivelar os conceitos sobre a política de desenvolvimento territorial a ser implantada. As oficinas de “Gestão e Planejamento” e “Concepção básica do desenvolvimento territorial” ficaram encarregadas de discutir e elaborar as bases para uma primeira versão do PTDRS (RIBEIRO, 2012).

Dentre as estratégias da SDT/MDA adotadas no processo de elaboração dos PTDRS estão duas séries de documentos, a Série “Documentos Institucionais” que objetiva apresentar os principais conceitos que orientam a “estratégia de apoio ao desenvolvimento territorial”. E a Série “Documentos de Apoio” que, por sua vez, apresenta métodos, técnicas e instrumentos referenciais, articulados com os princípios e valores da abordagem territorial e do desenvolvimento sustentável, que subsidiam as equipes envolvidas na tarefa de animação e apoio aos processos de desenvolvimento dos territórios e complementam com aspectos operacionais os conceitos tratados nos “Documentos Institucionais” (SDT/MDA, 2005).

O primeiro PTDRS, do Território Planalto Serrano ainda, resultou de quatro oficinas territoriais realizadas em 2004 e 2005 pelo CIAT, com orientação dada pela SDT/MDA através da figura do articulador territorial. Em geral, as oficinas

ocorreram com duração de dois dias de trabalho. Os eventos se realizaram em Lages, Curitiba, Campos Novos e Lages novamente. Nos dois últimos encontros as atividades trataram mais especificamente do planejamento e gestão do território.

Tabela 11 - Composição da CIAT (2006).

Município	Entidade	Categoria
Campos Novos	AMPLASC	OSC
São José do Cerrito	Casa Familiar Rural	OSC
Lages	Centro Vianeí	OSC
Campos Novos	COPLASC	OSC
Lages	Epagri	Setor público
São José do Cerrito	FETAESC	OSC
	MST	OSC
Campo Belo do Sul	Prefeitura	Setor público
Otaclio Costa	Prefeitura	Setor público
Campos Novos	SDR	Setor público
Campos Novos	SDR	Setor público
Curitibanos	SDR	Setor público
Lages	SDR	Setor público
São Joaquim	SDR	Setor público
Lages	SICOOB	OSC
Curitibanos	STR (sindicato dos trab rurais)	OSC
São Joaquim	STR	OSC
São Joaquim	UNIPLAC/CONSAD	OSC
		10 - OSC
		8 – Setor Público

Fonte: PTDRS – Planalto Serrano (2006).

Legenda:

FETAESC – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado de Santa Catarina

MST – Movimento dos Sem Terra

OSC – Organização da Sociedade Civil

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional

SICOOB – Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense

A

Tabela 11 mostra a composição da CIAT na ocasião da elaboração do primeiro PTDRS do Planalto Serrano, pelo que podemos ver a CIAT era composta por 18 entidades, sendo 10 da Sociedade Civil e 8 do Setor Público, obedecendo o estabelecido pela política de que no mínimo fosse 50% de sociedade civil e no máximo 50% do setor público.

Em setembro de 2006, o primeiro PTDRS do território Planalto Serrano estava pronto em sua versão preliminar, nele estava descrito a missão do CIAT no território, uma visão de futuro que foi construída pelos membros do CIAT, a descrição de fatos históricos que marcaram o território e que de acordo com a SDT/MDA influenciaram a constituição do mesmo, e de acordo com as orientações da SDT/MDA, também estão descritas a análise de ambiente que foi efetuada no âmbito do CIAT, baseado no conceito SWOT (acrônimo para as palavras em inglês: força, fraqueza, oportunidade e ameaça, ou em português: FOFA) ferramenta de dinâmica de grupo bastante utilizada nos processos de planejamento. E por fim, o PTDRS termina com a consolidação de eixos considerados estratégicos, a saber: 1) geração de trabalho e renda; 2) associativismo e cooperativismo; 3) meio ambiente; 4) intermunicipalidades; 5) formação e capacitação; e 6) infraestrutura e serviços de apoio ao desenvolvimento rural sustentável (CIAT - PLANALTO SERRANO, 2006).

Aqui fazemos uma crítica ao PTDRS com relação à consolidação dos eixos estratégicos, seria de se esperar que os eixos e diretrizes estratégicas surgissem como resposta aos desafios levantados no processo, e confrontando os eixos com o

Quadro 11, onde estão listados os desafios, não conseguimos afirmar que foi isso que ocorreu.

b) A cisão do Território Planalto Serrano e a construção do segundo PDTRS ou o primeiro para o Território Planalto Catarinense – de 2007 a 2010.

Aconteceu que no quinto encontro do colegiado, ocorrido em dezembro de 2006, que deveria aprovar o PTDRS construído e o regimento interno do colegiado territorial (já em substituição ao CIAT), o encontro não foi concluído devido a divergências inconciliáveis de seus membros a respeito da abrangência do território, por esta razão essa oficina é considerada por muitos como emblemática na história do território como nos foi narrado nas entrevistas.

“[...] como a discussão do plano se acirrou muito, entre os dois territórios, ocorreu uma plenária muito emblemática na época, que foi na Uniplac, onde se chegou a decisão de dividir o território, porque quando começou a se refinar a discussão das ações territoriais, de projetos e de propostas, começou a ficar evidente que o Planalto tinha prioridades muito diferentes do Serra.” – entrevistado 3.

A partir daí o território Planalto Serrano passa a se dividir em Serra Catarinense (com Lages e São Joaquim como cidades polo) e Planalto Catarinense (com Campos Novos e Curitiba como cidades polo).

Como analisam Ribeiro, Andion e Búrigo (2015) a cisão dos territórios nos leva a crer que a construção territorial ocorrida *a posteriori* foi fruto de um aprendizado coletivo e de um amadurecimento nas discussões. Tendo sido negociada entre os atores do “território dado” para se chegar ao “território construído” (PECQUEUR, 2006), dessa forma a cisão mostra que não foi suficiente a ação da SDT/MDA (*topdown*) na

região, pois a definição final do território foi mesmo construída pelos atores. Para o novo território reconhecido, Planalto Catarinense, apenas em 2007 é que se inicia a construção do primeiro PTDRS. No entanto, seu CODETER não partiu do nada, ele se apropriou do trabalho realizado pela CIAT – Planalto Serrano, e começou o trabalho com a atualização do diagnóstico territorial, segundo a fala do entrevistado 1:

“[...] pro PTDRS tinha toda uma metodologia, e era preciso fazer o raio X do nosso território, [...]com dados oficiais e tal, e aí tivemos muita dificuldade porque em certas áreas não tinham dados oficiais recentes, era difícil mesmo buscar essas informações, depois a gente levava pro colegiado pra que fossem analisadas [...]nesse tempo ia se discutindo os eixos estratégicos, apesar de terem sido construídos eixos no território antigo, era preciso que o território novo aprofundasse isso, e visse se realmente correspondia a nossa realidade [...]”

No entanto, no PTDRS do Planalto Catarinense de 2010 está claro que apenas o diagnóstico foi atualizado, as demais partes do plano, como a visão, os objetivos estratégicos, bem como os eixos de desenvolvimento permaneceram os que constavam do PTDRS do Planalto Serrano em 2006.

“Convém lembrar que nesta versão do Plano se priorizou, na medida do possível, a atualização do tópico referente ao Diagnóstico Territorial. Portanto, a partir deste tópico (visão de futuro) serão apresentadas as elaborações que os representantes do Colegiado Territorial efetuaram ao longo das suas atividades sem que as mesmas tenham passado por um processo de revisão.” (PTDRS – Planalto Catarinense,2010, p.56).

A primeira tarefa do novo território era a formação do colegiado territorial, esta se deu através de visitas as treze prefeituras e as principais organizações da sociedade civil reconhecidas pela sua atuação na região, como o MST, o

Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e as entidades governamentais de apoio e assistência como as Epagris regionais e SDRs. A missão dessas visitas era convidar a participar no colegiado e reafirmar a importância da participação nesse espaço de discussão a respeito dos rumos do desenvolvimento para a região como um todo. Nesse momento, foi importante a atuação do assessor territorial, morador antigo da região, assentado e ex-líder do MST. Em suas palavras:

“[...] a partir de 2007, começa toda uma trajetória, primeiro construir o colegiado territorial, depois os núcleos (gestor e técnico), e isso tudo criou um processo de visitação à prefeituras, sindicatos, associações, cooperativas, enfim a toda a sociedade civil organizada do território. E eu era assessor técnico territorial nessa época, e tinha um projeto, com recursos do MDA, pra que a gente pudesse fazer esse trabalho, e foram visitas em todos os municípios, em todas as organizações colocando pra eles a importância do território, como é que estava sendo feito, a importância de participar, construir o processo junto.” – Entrevistado 1.

Nesse momento, a principal tarefa era constituir um colegiado que pudesse representar a região, resgatando os seus valores e identidades, foi então constituído o Codeter com 12 representantes (incluídos os suplentes) de cada município. De acordo com o entrevistado 5:

“Utilizou-se o processo de reuniões locais nos municípios e depois reuniões regionais (Curitibanos e Campos Novos). Nestas foram retirados os representantes por município, titulares e suplentes.”

A princípio, segundo a opinião do assessor e de outros dois entrevistados, a maioria comparecia às reuniões da plenária do Codeter para “defender” os recursos para seu município ou para suas entidades, “porque o pessoal tinha

muito a visão de vim visando recurso” (entrevistado 1) a preocupação com o desenvolvimento do território era secundária. O pessoal mais capacitado que já havia participado da elaboração do primeiro PTDRS, quando ainda era Planalto Serrano, ia tentando desfazer essa visão de “lutar” por recursos e mostrar que a estratégia podia ser mais abrangente:

“[...] tentamos desmistificar, porque o pessoal tinha muito a visão de vir visando recurso e o entendimento sempre foi de que a política de territórios era maior... os recursos eram pra complementar uma estratégia maior, e construir e se empoderar realmente do território e sentir que esse espaço é um espaço das pessoas que vivem aqui, da cultura enfim de todas as questões... da questão econômica, social, ambiental...” – Entrevistado 1.

Em diversas falas dos entrevistados transpareceu a orientação de que os assessores do território transmitiam ao colegiado a ideia de aproveitar o Codeter como um fórum para discutir o desenvolvimento territorial sustentável, que pudesse se tornar um espaço para se pensar articulações intermunicipais, diagnosticar problemas da região, planejar ações integradas. Inclusive diversas vezes ouvimos a palavra “empoderamento” ser usada. O que em termos de aprendizado e disseminação de conhecimento é um bom sinal.

No entanto, a estratégia usada pela SDT/MDA para provocar as reuniões e formar o colegiado sempre foi atraí-los com os recursos do PROINF para viabilizar projetos de desenvolvimento rural. Como também levantaram Ribeiro, Andion e Búrigo (2015) a estratégia inicial era atrair os membros para discutir o recurso, mas antes apresentar-lhes os conceitos de abordagem territorial, participação, desenvolvimento territorial sustentável, entre outros envolvidos nesse processo, e provocar a participação dos presentes no processo de planejamento territorial participativo, como fica claro na fala a seguir.

“o que motiva as pessoas a se reunir ali era o PROINF, basicamente, então a gente sempre usou o PROINF pra envolver as pessoas na discussão, assim sempre tinha uma discussão de projeto e de recursos, mas antes a gente fazia um debate de concepção [...]” – Entrevistado 3.

Nos encontros, que quase sempre duravam dois dias, o articulador “segurava” a discussão do recurso para o segundo dia, com o propósito de aprofundar o tema do desenvolvimento no primeiro momento. Dessa maneira, foi-se delineando o plano para o território, ao mesmo tempo em que se foi vivenciando essa aprendizagem coletiva. Primeiro foi efetuado um esforço de pesquisa e coleta de dados a respeito da região, e este apresentado para a plenária do Codeter, para que se pudesse ter um diagnóstico atualizado.

“[...] pro PTDRS tinha toda uma metodologia, e era preciso fazer o raio X do nosso território, então vinha-se discutindo quais eram os eixos estratégicos de desenvolvimento que tinha pro nosso território[...] com dados oficiais e tal, e aí tivemos muita dificuldade porque em certas áreas não tinham dados oficiais recentes, era difícil mesmo buscar essas informações, depois a gente levava pro colegiado pra que fossem analisadas[...]e nesse tempo ia se discutindo os eixos estratégicos, apesar de terem sido construídos eixos no território antigo, era preciso que o território novo aprofundasse isso, e visse se realmente correspondia a nossa realidade, as nossas aspirações[...]” – Entrevistado 1.

A partir do diagnóstico territorial e com as discussões de desenvolvimento progredindo, os participantes passaram a ter capacidade de visualizar o futuro que gostariam para a região (a Visão de Futuro de que trata o planejamento), e definir o que era preciso ser alcançado para que isso acontecesse (as Diretrizes ou Questões Estratégicas, ou ainda

na nomenclatura usada nesse processo: os Eixos de Desenvolvimento).

Assim, os trabalhos do Codeter aconteciam em duas frentes: elaborar o PTDRS e aprovar e priorizar os projetos apresentados em plenária para os recursos do PROINF. Isso porque, a despeito do processo de planejamento que ocorria, os editais para os recursos PROINF continuavam sendo lançados e era preciso apresentar projetos para concorrência, estamos aqui nos referindo ao período que vai de 2006 a 2010 quando da aprovação do PTDRS – 2010. Desse modo, os projetos aprovados não correspondiam necessariamente ao que era planejado num primeiro momento.

De acordo com os projetos que analisamos esse “gap” entre planejamento e execução de projetos é flagrante em praticamente todo o processo, já que dos 25 projetos apoiados pelo PROINF no período de 2004 a 2010, todos eram para construção ou compra de equipamentos, com exceção de três, um para desenvolvimento de agroecoturismo em Zórtea, um para construção de espaço para o Centro de Formação e Apoio à Agricultura e um para construção da estrutura física para o Codeter, os demais foram voltados para desenvolvimento da produção e comercialização, a maioria para as cadeias produtivas do leite e de grãos. Ou seja, apesar de toda a discussão de desenvolvimento territorial sustentável e de outras abordagens e conceitos trabalhados no processo, os projetos apoiados continuavam sendo os ligados ao setor produtivo e/ou a agricultura familiar.

O Quadro 12 a seguir, traz os eixos de desenvolvimento e sugestões para projetos em cada eixo. Pode-se notar que alguns respondem a desafios relatados no diagnóstico territorial, resumidos por nós no Quadro 11, como promover a articulação de políticas públicas, ou criar oportunidades para a permanência do jovem no campo, ou ainda fortalecer a educação no campo. Porém apesar do processo envolver uma ampla discussão sobre os desafios do território, e de haver

essas sugestões de projetos, os projetos contemplados e executados na sua maioria são os ligados à aquisição de equipamentos e construção ligados ao setor produtivo tais como: “Aquisição de um caminhão com baú térmico e edificação de um centro de comercialização de produtos da agricultura familiar” – projeto de 2010. (como detalhado no Anexo I).

Quadro 12 - Eixos de Desenvolvimento e projetos - PTDRS - Planalto Catarinense - 2010.

GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA		<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a fertilidade do solo (discutir via Plano Safra Territorial);
		<ul style="list-style-type: none"> • Apoio as principais cadeias produtivas do território;
		<ul style="list-style-type: none"> • Articulação das principais políticas públicas existentes;
		<ul style="list-style-type: none"> • Buscar garantia e ampliação de mercado dos produtos do Território;
		<ul style="list-style-type: none"> • Viabilizar os serviços de inspeção e certificação para os produtos da agricultura familiar;
		<ul style="list-style-type: none"> • Criar centros de armazenamento e distribuição dos produtos agropecuários;
		<ul style="list-style-type: none"> • Apoio Crédito (demanda);
		<ul style="list-style-type: none"> • Linhas de crédito para hortifrutigranjeiros;
		<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisar alternativas agroflorestais;
		<ul style="list-style-type: none"> • Implementar programa de agregação de valor;
		<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa participativa, diversificação;
		<ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudo econômico comparativo (turismo rural dentre outros);
		<ul style="list-style-type: none"> • Criar mais oportunidade para os jovens permanecerem no campo;
ASSOCIATIVISMO COOPERATIVISMO	E	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo a produção agroecológica com mais recursos específicos para a agroecologia.
		<ul style="list-style-type: none"> • Associativismo com base na economia solidária; • Associativismo produtos, produção,

		comercialização;
		<ul style="list-style-type: none"> • Organização e Planejamento;
		<ul style="list-style-type: none"> • Criar associações e promover a conscientização;
		<ul style="list-style-type: none"> • Articulação de políticas públicas em economia solidária;
		<ul style="list-style-type: none"> • Organização dos produtores;
		<ul style="list-style-type: none"> • Organizar Programas Institucionais.
MEIO AMBIENTE		<ul style="list-style-type: none"> • Preservação, recuperação, conservação das matas ciliares;
		<ul style="list-style-type: none"> • Estimular o processo de organização para ocupar os diversos espaços de tomada de decisão da sociedade civil. Ex: comitê das bacias;
		<ul style="list-style-type: none"> • Organizar programas cultura, lazer, esporte;
		<ul style="list-style-type: none"> • Estudo da situação dos atores na área do Parque Nacional São Joaquim, transformação do campo dos Padres em parque (estudo).
INTERMUNICIPALIDADE		<ul style="list-style-type: none"> • Buscar parcerias (Epagri, Prefeituras, Sindicatos, ONGs, Igreja e etc.);
		<ul style="list-style-type: none"> • Amadurecimento e emponderamento e controle social;
		<ul style="list-style-type: none"> • CIAT bem estruturado e se possível legalizado, representativo;
		<ul style="list-style-type: none"> • Multiplicação de atores;
		<ul style="list-style-type: none"> • Usar parte dos recursos para marketing (rádio, jornal, folder);
		<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar o número de multiplicadores o tamanho do território passaria a ser um ponto forte fortalecer as instituições regionais;
		<ul style="list-style-type: none"> • Fórum Permanente da Agricultura Familiar.
ORGANIZAÇÃO E FORMAÇÃO	E	<ul style="list-style-type: none"> • Curso de formação de Cidadania;
		<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer Educação no Campo; ATER equipe multidisciplinar;
		<ul style="list-style-type: none"> • Valorização do meio Rural.
INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS DE APOIO	E	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidade social moradia, lazer, cultura, esporte, oportunidade de melhoria na qualidade de vida;

	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa participativa nas pequenas propriedades;
	<ul style="list-style-type: none"> • Parcelar dívida a longo prazo;
	<ul style="list-style-type: none"> • Terminal de Calcário (ferrovia);
	<ul style="list-style-type: none"> • Estrada, Educação, Comunicação, Energia Elétrica, Saúde;
	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato para os Assentamentos;
	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução da escola no campo;
	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura do transporte.

Fonte: PTDRS – Planalto Catarinense – 2010.

Analisando o Quadro 12 percebemos que muitos projetos elencados são “genéricos” demais, não conseguimos imaginar as ações para eles, como no Eixo Geração de Emprego e Renda temos: “Pesquisa participativa”, “Realizar estudo econômico comparativo” e “Criar oportunidade para os jovens permanecerem no campo” ou “Organização e Planejamento” e “Organizar Programas Institucionais” no Eixo ligado ao Associativismo. Não conseguimos identificar por este quadro de projetos sugeridos a que desafios alguns deles pretendem responder.

Além disso, não encontramos nos projetos apoiados até 2010 (inclusive) evidências de que esses eixos e linhas estratégicas estivessem sendo contemplados. Conforme já apontamos os projetos contemplados com recursos, de acordo com o Anexo I, apenas dizem respeito à construção e aquisição de equipamentos ligados a produção, especialmente de apoio à cadeia produtiva do leite e de grãos, com raras exceções como o projeto de 2009: “Apoio ao desenvolvimento do agroecoturismo para municípios integrantes do Território do Planalto Catarinense”.

c) A (des)continuidade da política do MDA – de 2011 a 2013.

A partir de 2010, com a mudança de governo e também na gestão do MDA, a política permaneceu estagnada, os projetos que concorreriam ao PROINF continuaram sendo decididos através do Codeter, no entanto não havia muito recurso de custeio para o programa, ou seja, não estava vindo da SDT/MDA recurso para custear os encontros, basicamente recursos para o transporte e a alimentação para os membros do Codeter. Isso ocorre em todo o Estado de Santa Catarina, então os territórios, cada um com as suas condições, organizam os encontros da maneira que conseguem. Os entrevistados relataram isso como o maior entrave nesse período de 2011 a 2013 para manter uma regularidade e um quórum nos encontros do Codeter, bem como a animação do processo como participativo.

“[...] no final de 2011, a política dos territórios passou por uma série de mudanças, aí 2012 não teve nada de recurso, teve reuniões somente pra discutir projetos do PROINF, reuniões só pra discutir o recurso não pra construir ou continuar a construção desse processo [...]” – Entrevistado 1.

No Planalto não ocorreram mais do que três encontros nesse período, apenas para discutir quais projetos seriam enviados para concorrer ao PROINF, e o projeto contemplado em 2011 foi também ligado ao setor produtivo (Aquisição de máquinas para Unidade de Processamento de Leite). Além disso, a SDT/MDA parou de enviar recursos para reunir o Codeter. Devido a essa realidade o colegiado acabou se desarticulando e os participantes se afastando.

Em 2013, a SDT/MDA, em um esforço de retomar as ações da política, realiza convênio com o CNPq, através desse convênio foi aberta uma chamada pública para escolha de instituições que ofereçam apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, com objetivo de:

Contribuir para a consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento

sustentável para o Brasil Rural, com especial atenção à superação das desigualdades de renda e gênero, por meio da articulação institucional e operacional de Universidades Públicas Federais e Estaduais, Institutos Federais de Educação Tecnológica, das instâncias de gestão social dos Territórios Rurais, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais do MDA e da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República.” (CNPQ, 2014a)

A princípio serão criados até 183 Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET e estão previstos para serem liberados R\$ 86,5 milhões em duas parcelas anuais (2014 e 2015) para financiar os núcleos (BRASIL, 2014).

O acordo estabelece, pelo período de dois anos, apoio institucional e operacional de universidades públicas e de institutos federais de educação tecnológica para a produção de dados, difusão de tecnologias voltadas à gestão social e monitoramento de ações para efetivação de políticas públicas como estratégia de desenvolvimento territorial. (CNPQ, 2014b)

Foi eleita a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS como instituição responsável pelo território Planalto Catarinense. Segundo o delegado do MDA nos esclareceu a metodologia de acompanhamento foi modificada, ao invés de um articulador territorial contratado para dar o apoio agora ela vai contar com esses NEDETs e coordenadores que são professores da instituição e cada coordenador recebe recursos para montar uma equipe com técnicos e bolsistas para trabalharem no apoio ao colegiado. A articulação territorial se dará em duas frentes: 1) Gestão Social, para cuidar do apoio aos trabalhos ligados ao planejamento territorial com reforço à participação, promover a criação e manutenção da matriz de programas, e acompanhar a execução de projetos; e, 2) Inclusão Produtiva, cuidar de modo especial de ações que

tenham interface na área de inclusão produtiva e dinamização econômica. (SDT/MDA, 2014).

3.2.2 Os avanços e os limites no Planejamento territorial no Planalto Catarinense.

Ao analisar o processo de planejamento no Território Planalto Catarinense procuramos examinar duas dimensões, de acordo com o modelo de análise apresentado no capítulo dois. Iniciamos, abordando o processo em si e se este poderia ser considerado promotor de coprodução. Nos apoiamos aqui nos conceito de Coprodução resumido por Vaillancourt (2009) como o processo onde o Estado e sujeitos que não são do setor público trabalham juntos, com objetivo de implantar uma política pública, visando aumentar as chances de sucesso (ANDION; BECKER; VICTOR, 2012). E a outra dimensão que procuramos analisar é se de fato aconteceu alteração na realidade que aponte para o fortalecimento de dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável, conforme previa a política pública.

Para analisar o processo de planejamento ocorrido recorreremos às atas de reuniões, às entrevistas e aos relatórios de consultoria, assim tentamos reconstruir como se deu o processo no Codeter com objetivo de avaliar a participação social.

No que concerne à representatividade do Codeter, podemos fazer uma crítica, pois os membros da plenária são todos ligados ao setor da agricultura familiar, representando ONGs ligadas à agricultura familiar, prefeituras (na grande maioria técnicos da Secretaria de Agricultura), sindicatos da agricultura familiar (FETAESC e FETRAF), além da Epagri. O resultado acaba sendo que o colegiado não exprime o conjunto de forças de fato atuantes no território (FAVARETO, 2010). A forma como foram convidadas as instituições não ajudou nesse quesito também, pois como nos foi narrado, para a composição

do Codeter um pequeno comitê fez visitasões a instituições consideradas importantes para o processo convidando-as, ou seja, não envolveu um processo amplo de mobilização:

“[...] a partir de 2007, começa toda uma trajetória, primeiro construir o colegiado territorial, depois os núcleos, e isso tudo criou um processo de visitação a prefeituras, sindicatos, associações, cooperativas, enfim a toda a sociedade civil organizada do território.” – Entrevistado 1.

Quando perguntado sobre como foram escolhidas as entidades a serem convidadas a participar o Entrevistado 5 nos disse: “[...] orientação da política nacional, entidades governamentais e da sociedade civil organizada.”

Em especial notamos a ausência de organizações de jovens agricultores, apesar de figurar em no diagnóstico como um desafio a ser superado, na primeira lista de membros encontramos listado um representante para a Associação de Jovens Empreendedores Rurais, no Codeter do Planalto Catarinense, porém não aparece registro para ele em nenhum outro documento ou ata investigado.

Para além da preocupação com o êxodo dos jovens causado pela falta de visão de futuro, lembramos que o espaço do Codeter é o espaço onde ocorre o processo de planejamento, ou seja, onde se prospecta o futuro da região, faz-se a leitura dos anseios da comunidade e da capacidade de eco para as ações estratégicas, a participação dos jovens seria crucial.

A coprodução das políticas públicas quando acontece em fóruns de participação social deve proporcionar um maior engajamento cívico e fortalecer os laços de identidade no território, desde que haja a disposição da administração pública em criar e manter tais espaços (BOVAIRD, 2007). No entanto, no território do Planalto não encontramos evidências nem de maior engajamento cívico e nem de laços de identidade fortalecidos, encontramos o Codeter desarticulado por falta dos

recursos de custeio vindos da SDT/MDA, e aqueles que antes capitaneavam o processo, envolvidos com outros projetos.

Olhando para a tipologia de participação de Arnstein (1969) o PRONAT ao disponibilizar os recursos para serem priorizados e discutidos pelo Codeter, toma uma iniciativa para sair do degrau 4, “consulta”, para o degrau 5, “pacificação”, onde as pessoas são chamadas a participar de espaços de tomadas de decisão, tendo certa influência, podem alcançar algumas soluções que não correspondem exatamente às exigências colocadas, mas que possuem certo valor, mas ainda com poder limitado. Segundo Arnstein (1969) esses são degraus de “concessões mínimas de poder”.

Resgatamos de Milani (2008) duas questões que se aplicam ao caso aqui analisado. Quem participa e quem fica de fora do processo? E, como acontece a construção do interesse coletivo no processo de participação? Buscando responder a essas questões não podemos deixar de notar que o Codeter do Planalto Catarinense está totalmente voltado para os interesses da agricultura familiar e focaliza especialmente a dimensão econômica, não conseguindo construir uma visão transversal exigida pelo desenvolvimento territorial sustentável. Isso fica evidente já no diagnóstico quando dimensão ecológica está praticamente ausente do debate.

Infelizmente, nós não conseguimos muitas atas e listas de presença de reuniões do Codeter do Planalto Catarinense, portanto fica difícil evidenciar quem participou mais ativamente se setor público ou sociedade civil. Resta-nos a fala dos entrevistados:

“[...] Houve baixa participação na elaboração [do PTDRS de 2010] sobrou para dois ou três dar a redação final. Inclusive foram contratados consultores que alteraram os textos originais que saíam do território, dando uma cara mais acadêmica pros documentos.” – Entrevistado 5.

“[...] o que na verdade aconteceu no nosso território foi que as organizações da sociedade civil, na grande maioria, não participou

efetivamente, elas participaram mas em número bem reduzido do que o que tem aqui de organizações.” – entrevistado 1.

Podemos verificar também nesse caso aquilo que afirma Milani (2008) de que se a participação não é panacéia para todos os problemas de desenvolvimento, e que os municípios não “vivem em um estado de euforia participativa” (p.566). A participação dá trabalho e exige investimento em termos de mobilização e comunicação, de modo a manter a arena de debates viva. Nesse sentido, destaca-se que participação é algo que se aprende e se pratica ao longo do tempo. No Codeter do Planalto Catarinense, percebe-se que, apesar de haver uma intenção deliberada da política de promover uma ampla participação dos atores do território na construção do planejamento territorial, este envolveu apenas alguns coletivos, fazendo um recorte claro, já presente inclusive no próprio desenho da política.

Porém, esses atores foram convidados a construir um diagnóstico e elaborar conjuntamente um plano de desenvolvimento territorial, o que evidencia o caráter pedagógico do processo, em termos de participação, o que fica evidente até mesmo no vocabulário usado pelos entrevistados. Portanto, percebe-se como mérito do colegiado a disseminação, ainda que incipiente, de uma visão e de uma retórica de desenvolvimento territorial. Por outro lado, se analisamos os resultados desse processo, podemos perceber que os projetos aprovados não refletem essa nova visão, pois configuram-se como “mais do mesmo”, espelhando o que já era feito antes do PRONAT, quando o PROINF era aprovado nos conselhos municipais de desenvolvimento rural.

A despeito da nossa crítica, outro avanço visível que foi o aprofundamento do diálogo intermunicipal. Com a mudança na decisão sobre o direcionamento dos investimentos do PRONIF para uma arena de concertação “territorial”, o PRONAT induz à concertação entre os diferentes

representantes dos municípios e o controle social, por meio do Codeter, permitindo assim a influência da sociedade civil nas decisões e no controle. Ainda que esse ganho seja de intensidade variada em cada território, ele existe (ARAÚJO, 2010).

Podemos então concluir que, do ponto de vista da participação no processo de planejamento, ainda que alguns ganhos possam ser computados, como aprendizado coletivo, no território Planalto Catarinense não se pode afirmar que houve coprodução.

Já o PTDRS, nas palavras de Favareto (2009, p.63), é resultado de um processo participativo de planejamento, ele deve corresponder a uma “declaração de intenções” de onde se quer estar dentro de um período de tempo determinado e baseado no diagnóstico da situação atual, o que se pretender fazer para se chegar lá. É uma peça orientadora, como uma “bússola”, mas não é estático, pode e deve ser relido e reescrito quantas vezes forem necessárias. Então, temos no plano uma descrição das ações necessárias para se superar os desafios e se atingir o objetivo declarado, e a partir dos desdobramentos dessas ações em projetos operacionalizamos a implantação do plano.

Quando analisamos apenas as diretrizes e eixos estratégicos pactuados no PTDRS do Território, percebemos que eles remetem a valores que estão de acordo com o conceito de DTS como: incentivar a economia solidária, a agroecologia, promover a preservação ambiental, promover o empreendedorismo através das associações e cooperativas, maior inclusão de minorias e de mulheres, e de uma maneira geral varias ações que visam à melhoria da qualidade de vida.

No entanto, ao analisar as listas de projetos vemos que ainda há um peso muito grande na dimensão econômica. Os projetos, aos quais tivemos acesso (Anexos I), ainda refletem a visão setorial, privilegiando a dimensão produtiva do desenvolvimento. Isso pode ser devido à política estar ainda em

um estágio embrionário de transição da visão setorial para a abordagem territorial, ou por haver muitas demandas represadas, pois a maioria dos projetos são o que podemos chamar de “listas de compras”. Desse modo, nesse caso, percebe-se que a lógica de “balcão” ainda parece predominar sobre a lógica do planejamento de projetos territoriais (ABRAMOVAY, 2004, p.36).

Analisando os projetos examinados, fica a impressão de que estes foram escritos mais na perspectiva da oferta (das exigências da política pública) do que da demanda da comunidade. Em outras palavras, parecem privilegiar a adequação aos editais do PROINF do que o atendimento das ações estratégicas identificadas no diagnóstico e elaboradas no PTDRS (ANDION, 2007).

Diante destas constatações, importa salientar que a visão setorial é uma abordagem de difícil superação na prática. O próprio MDA é limitado setorialmente para dar conta das múltiplas dimensões envolvidas no DTS. A organização das próprias políticas e dos governos é setorial (secretaria da agricultura, por exemplo) até as organizações da sociedade civil são muitas vezes setorializadas (sindicato dos trabalhadores rurais, por exemplo). Desse modo, mais do que um veredito final a respeito da política e o que ela não conseguiu implementar, acreditamos ser importante considerar os seus avanços em termos incrementais. Nesse sentido, analisar as experiências comparativamente é essencial para também perceber as particularidades de cada caso. É o que faremos no próximo capítulo, no qual abordaremos a experiência do Território Serra Catarinense

4 DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS EM TERMOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.

Esse capítulo apresenta a análise dos resultados obtidos no Território Serra Catarinense, da mesma forma que no capítulo anterior inicia-se com um breve histórico do território para em seguida apresentar alguns dados e informações das dimensões: sociocultural, socioeconômica, política-institucional e ambiental do desenvolvimento que compõe o diagnóstico territorial. Para finalizar, apresentamos uma síntese, identificando as principais potencialidades e desafios em termos de desenvolvimento territorial na região. Para analisar o diagnóstico, procedemos da mesma forma que com o território Planalto Catarinense, utilizamos referências da história da região da Serra Catarinense (GOULARTI FILHO, 2007; LÖCKS, 2011; SANTOS, 1975), e utilizamos também levantamento documental nas mesmas bases de dados que no território Planalto também (CEPA, 2003; FECAM, 2012 e 2014; IBGE, de 2004 a 2010; PNUD, 2000 a 2010; DATASUS, 2006; INEP, 2005 a 2011; Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina, 2004 a 2008). Além, é claro, dos próprios diagnósticos elaborados pelo território e que constam dos PTDRS (2006 e 2010). Pretendemos com isso também levantar os avanços e os limites dos PDTRS no que se refere aos diagnósticos territoriais elaborados, fazendo uma leitura crítica dos mesmos.

Assim, da mesma forma que no capítulo anterior, apresentaremos a seguir os processos de planejamento territorial que ocorreram, buscando compreender em que medida eles foram coproduzidos. Ao examinar os avanços e limites desses processos em relação à coprodução, buscaremos também explorar os seus efeitos na região estudada.

4.1 DESAFIOS E POTENCIALIDADES DE DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE

4.1.1 Breve trajetória histórica do território da Serra Catarinense

Muito similar à região do Planalto Catarinense, também no território rural Serra Catarinense os habitantes originais eram os índios Kaingang e Xokleng, que foram eliminados pelos tropeiros que chegaram ali por volta de 1766. Um verdadeiro genocídio (eliminação física de um grupo social) e um etnocídio (eliminação da cultura) foram praticados sobre os índios para dar lugar à primeira atividade econômica na região: a criação de gado. Nascia daquela forma a estruturação fundiária na região caracterizada por grandes extensões de terra apropriadas por poucos e grandes proprietários. Este modo de produção, isto é, esta atividade econômica iria se estender de 1766 a 1940. Paralelo às grandes fazendas que ocuparam o campo aberto com suas pastagens nativas coexistia a pequena propriedade localizada nas barrancas de rios ou terras dobradas onde basicamente se cultivava o milho e o feijão para a subsistência. Não se pode subestimar este período e esta atividade, pois é desse período grande parte da herança cultural transmitida às futuras gerações da sociedade serrana (PTDRS - SERRA CATARINENSE, 2010).

A partir de 1940, a pecuária extensiva apresenta sinais de declínio e o setor madeireiro do Oeste, década de 1950, entra em declínio devido, entre outras causas, ao esgotamento de reservas e o não reflorestamento adequado, assim inicia no Planalto Serrano o conhecido “ciclo da madeira” (GOULARTI FILHO, 2007).

O Brasil era governado por Getúlio Vargas e a construção civil vive um momento de ascensão, a madeira é um componente fundamental. Em Lages e região havia

florestas praticamente intocáveis de pinheirais que foram exploradas principalmente por gaúchos que chegam à região com este objetivo. Em pouco tempo muda a paisagem serrana: vilas de operários se formam ao redor das serrarias; clareiras se abrem nas florestas de araucária, quando não são eliminadas totalmente. Lages passa a viver um período de euforia desenvolvimentista. A cidade cresce. Recebe o apelido carinhoso de “Princesa da Serra”. Inauguram-se as primeiras salas de cinema. Implanta-se o sistema financeiro através da vinda dos primeiros bancos. Inaugura-se nesse período a BR 116, facilitando as comunicações entre a região, o estado e o país (PTDRS - SERRA CATARINENSE, 2010).

Mas a euforia foi paralisando quando o período da exploração da madeira foi apresentando sinais de declínio. Ao lado da exploração predatória, não houve a preocupação com a recomposição das florestas de araucária que apresentam um ciclo longo para seu aproveitamento. As serrarias foram fechando e os trabalhadores com suas famílias, agora na condição de ex-operários da indústria madeireira da região começavam a se deslocarem para Lages ou outras cidades de Santa Catarina. Sem mais perspectiva de trabalho, buscavam melhores condições de vida, ou seja, trabalho na cidade, onde necessariamente iriam demandar também moradia, infraestrutura urbana, saúde, educação, transporte. O final do ciclo da madeira transformou todo o contexto socioeconômico da região. Os trabalhadores, liberados das serrarias, aportavam na cidade, em busca de outros lugares de trabalho e as periferias da cidade iam se ampliando consideravelmente (GOULARTI FILHO, 2007; PTDRS - SERRA CATARINENSE, 2010).

Costuma-se afirmar que o modelo de desenvolvimento da serra catarinense é socialmente excludente, economicamente injusto, politicamente concentrador, ecologicamente insustentável. Hoje, o modelo mantém velhas e novas contradições (PTDRS - SERRA CATARINENSE, 2010).

De um lado, observa-se o desenvolvimento do comércio, da construção civil, da democratização do acesso à educação básica, da multiplicação de instituições de ensino superior, públicas e privadas, diminuição do déficit habitacional, alguns avanços no atendimento à saúde e a infraestrutura urbana. No campo multiplicam-se grupos de agricultores que fazem uma agricultura alternativa ou orgânica, progressivamente rompendo com o modelo da agricultura química. Na década de 1990, quatro assentamentos de reforma agrária se consolidaram indicando a possibilidade de uma distribuição justa da terra na região (CIAT - PLANALTO SERRANO, 2006).

Do ponto de vista ambiental, a região ainda oferece água de qualidade, e algumas administrações já se preocupam com o tratamento do esgoto e do lixo. De outro lado, mantém a força de trabalho de grande parte da população sem formação nas pequenas cidades e em Lages, desemprego, insegurança alimentar e nutricional, infraestrutura urbana precária. Pode-se resumir o cenário regional hoje em três aspectos: um deserto verde constituído pela predominância da monocultura do pínus, a matéria prima para a indústria papeleira multinacional; um deserto azul formado pelos grandes lagos gerados pelo barramento dos rios da região realizado pelo consórcio de grandes empresas do aço, cimento e ferro, cuja finalidade é “a geração de energia” concebida como fundamental para o desenvolvimento nacional ou o necessário “progresso”; e desertos sociais emergem no campo resultante da migração de jovens que provocam vazios demográficos, envelhecimento, masculinização da população rural e eliminação de instituições sociais locais, como por exemplo, a escola do campo (PTDRS - SERRA CATARINENSE, 2010).

As relações sócio-políticas da região foram forjadas pelo modo de estruturar a família e a hierarquia social no espaço da fazenda. O modelo de família extensa feita por laços de parentesco, mas ampliada por trabalhadores peões,

agregados ocupados com a rotina de trabalho na fazenda. Neste ambiente o poder está concentrado nos proprietários de terra e gado. Os demais trabalhadores da fazenda ou não, vivem uma relação de dominação/submissão. A este tipo de poder chamamos de mandonismo local. O dono de terra e de gado, também é “dono” de gente. No mesmo ambiente se desenvolve outra relação social, política e econômica denominada de coronelismo. Um fazendeiro vai se tornar coronel quando, tendo já o domínio político em sua localidade, candidata-se numa determinada eleição, vence e torna-se prefeito ou deputado. Então, o poder que ele detinha graças a propriedade, agora é reforçado pelo voto. Espaços privado e público são as duas caras do poder em uma mesma moeda – o coronelismo (GOULARTI FILHO, 2007).

Além do coronelismo, temos na região o sistema de compadrio que cria laços, institui o social, atravessa as relações de proprietários e não proprietários. Estabelece uma solidariedade e alianças entre políticos profissionais e sua base social; desenvolve um sentimento de fidelidade e confiança intra e entre classes sociais. Observando esta estrutura social, política e econômica é que podemos compreender a persistência do espaço da grande fazenda de criação de gado por mais de dois séculos contribuindo fortemente para a construção da identidade do território da serra catarinense. Estas relações de poder ainda persistem hoje entre os habitantes da serra catarinense. Isto pode ser observado desde o espaço doméstico nas relações familiares, na prática de uma liderança na comunidade, no comportamento de um presidente de associação, nas atitudes de um político ou atrás do balcão de um órgão público, por exemplo.

4.1.2 Serra catarinense e suas dimensões do desenvolvimento

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, a população do Território Serra Catarinense possui 287.276 habitantes, o que representa em torno de 4,6 % da população de SC, taxa que em 1996 era de 5,36%. Ocupa uma área de aproximadamente 16.085 km² equivalente a 16,8 % da área do Estado. Lages é o município com maior população (157.682 hab), enquanto que Palmeira tem a menor população (2.133 hab). A densidade demográfica era de 17,86 hab/km² em 2000, enquanto no Estado era de 55,94 hab/km² (IBGE - 2000). A maior densidade demográfica verifica-se em Lages (59,63 hab/km²) e a menor em Capão Alto (2,6 hab/km²) e Painel (3,21 hab/km²). Os dados demográficos podem ser vistos na Tabela 12 e o mapa do território na Figura 4.

Tabela 12- Dados demográficos segundo censo 2000.

Municípios	Área	População	Densidade Demográfica
	km ²		hab/km ²
Anita Garibaldi	588,610	10.273	17,45
Bocaina do Sul	496,250	2.980	6,01
Bom Jardim da Serra	935,177	4.079	4,36
Bom Retiro	1.055,500	7.967	7,55
Campo Belo do Sul	1.027,410	8.051	7,84
Capão Alto	1.335,280	3.020	2,26
Cerro Negro	416,774	4.098	9,83
Correia Pinto	651,614	17.026	26,13
Lages	2.644,310	157.682	59,63
Otacílio Costa	846,576	13.993	16,53
Painel	742,103	2.384	3,21
Palmeira	292,216	2.133	7,30
Ponte Alta	566,754	5.168	9,12
Rio Rufino	282,569	2.414	8,54
São Joaquim	1.885,610	22.836	12,11
São José do Cerrito	946,243	10.393	10,98
Urubici	1.019,230	10.252	10,06
Urupema	353,126	2.527	7,16
SANTA CATARINA	95.736,165	5.356.360	55,95
SERRA CATARINENSE	16.085,352	287.276	17,86

Fonte: IBGE.

Anita Garibaldi	10.273	- 11,02 %	9.141	-5,79%	8.612	- 16,17 %	589	14, 6
Bocaina do Sul	2.980	2,25%	3.047	7,81%	3.285	10,23 %	496	6,6
Bom Jardim da Serra	4.079	3,31%	4.214	4,18%	4.390	7,62%	935	4,7
Bom Retiro	7.967	3,65%	8.258	8,28%	8.942	12,24 %	1.056	8,5
Campo Belo do Sul	8.051	-1,03%	7.968	-6,12%	7.480	-7,09%	1.027	7,3
Capão Alto	3.020	6,29%	3.210	- 14,58 %	2.742	-9,21%	1.335	2,1
Cerro Negro	4.098	-3,66%	3.948	-9,52%	3.572	- 12,84 %	417	8,6
Correia Pinto	17.026	- 12,85 %	14.838	-1,21%	14.658	- 13,91 %	652	22, 5
Lages	157.682	2,47%	161.583	-4,62%	154.122	-2,26%	2.644	58, 3
Otacílio Costa	13.993	12,15 %	15.693	3,77%	16.284	16,37 %	847	19, 2
Painel	2.384	-3,65%	2.297	2,44%	2.353	-1,30%	742	3,2
Palmeira	2.133	9,42%	2.334	0,04%	2.335	9,47%	292	8,0
Ponte Alta	5.168	-1,70%	5.080	-4,70%	4.841	-6,33%	567	8,5
Rio Rufino	2.414	0,79%	2.433	0,12%	2.436	0,91%	283	8,6
São Joaquim	22.836	5,35%	24.058	2,93%	24.762	8,43%	1.886	13, 1
São José do Cerrito	10.393	-0,86%	10.304	- 10,01 %	9.273	- 10,78 %	946	9,8
Urubici	10.252	1,82%	10.439	2,34%	10.683	4,20%	1.019	10, 5
Urupema	2.527	-1,03%	2.501	-0,80%	2.481	-1,82%	353	7,0
Total Territó	287.276	1,42%	291.346	- 2,78%	283.251	- 1,40%	16.085	17, 6

rio								
Santa Catarina	5.356.360	9,52%	5.866.252	6,54%	6.249.682	16,68%	95.346	65,5
Sul	25.107.616	6,48%	26.733.595	2,44%	27.384.815	9,07%	577.214	47,4
Brasil	169.799.170	8,36%	183.987.291	3,67%	190.732.694	12,33%	8.547.404	22,3

Fonte: IBGE.

A seguir apresentamos o Quadro 13 com uma síntese das principais características da região do Território Serra Catarinense, cujas dimensões de desenvolvimento serão analisadas adiante com mais detalhes, conforme o diagnóstico elaborado pelo território e dados levantados por esse estudo.

**Quadro 13 - Características gerais da região do território
Serra Catarinense.**

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REGIÃO	DESTAQUE	
POPULAÇÃO	<p>18 Municípios Rurais Segundo os critérios da SDT/MDA (população < 50 mil hab. e densidade demográfica < 80 hab/km²).</p>	<p>Área do território = 16.085 Km². Densidade demográfica média de 17,6 hab./Km², bem abaixo dos 64,8 hab./Km² do estado de Santa Catarina. Em 2000, sua população era de 287.276 habitantes (4,97% da população estadual), passando para 283.251 em 2010 (4,53% da população estadual). Enquanto Santa Catarina registrou um crescimento populacional de 15,4%, a população do Território decresceu 1,40% no período intercensitário 2000-2010. População rural com marcante envelhecimento e masculinização.</p>
RENDA	<p>O IDH-M do território varia de 0,62 a 0,70.</p>	<p>Todos os municípios possuem um índice menor que do estado de Santa Catarina. A componente Renda do IDH mostra situações de pobreza no território. Todos os municípios possuem esse índice menor que o índice de SC que é 0,750. 50% dos municípios estão abaixo da média do IDH-M da região.</p>
ESTRUTURA FUNDIÁRIA	<p>14.883 estabelecimentos agropecuários 11.030 (74,1%) são familiares e 3.853 (25,9%) são patronais</p>	<p>Essa proporção de estabelecimentos não-familiares encontra-se acima da verificada no estado (13%) e no Brasil (15,6%). Em relação à proporção de área ocupada pelos estabelecimentos rurais não-familiares, se percebe também que o Território apresenta uma concentração de terras (929.134 ha), que corresponde a 80,6%, sendo muito acima do verificado no estado (56,2%) e próximo do encontrado no Brasil (75,7%).</p>
SOLO	<p>As características dos solos ocupados pelos minifúndios, pouco profundos e de baixa fertilidade natural, tornam ainda mais difícil a obtenção de rendimentos que assegurem a sobrevivência da família exclusivamente das atividades exercidas no estabelecimento. Vale lembrar que muitas dessas áreas são cultivadas há mais de 100 anos sem descanso e, muitas vezes, com manejo inadequado, apresentando completo esgotamento e degradação dos solos.</p>	

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA REGIÃO	DESTAQUE
ATIVIDADES ECONÔMICAS	<p>A pluriatividade agrícola, entendida como a estratégia de reprodução social de famílias de agricultores por meio da obtenção de renda com trabalhos fora do seu estabelecimento, é característica da região. Assim, nas áreas rurais de praticamente todos os municípios existem famílias que sobrevivem do trabalho para terceiros, muitas vezes, em estabelecimentos de agricultores familiares melhores inseridos nos mercados.</p>
ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	<p>O Território Serra Catarinense se destaca nas culturas de milho, feijão, soja, cebola, tomate, batata-inglesa, fumo e trigo. Essas culturas juntas somam 97,4% do valor da produção e 99,4% da área de lavouras temporárias existentes no Território. O destaque entre os municípios em relação ao valor total produzido é Campo Belo do Sul, com R\$ 20,5 milhões (13,6%). Cabe especial referência ao cultivo de batata inglesa no Território, que ocupa áreas menores, mas apresenta maior rentabilidade, quando comparado às culturas tradicionais. No caso, 18,4% do total de batata inglesa produzido em Santa Catarina é procedente do Território Serra Catarinense.</p> <p>O efetivo dos principais rebanhos no Território Serra Catarinense, onde figuram a criação de cinco grupos principais: galos, frangas, frangos e pintos com maior rebanho (803.500 animais); galinhas (652.828 animais); bovinos (539.558 animais); suínos (55.664 animais); e ovinos (50.127 animais). Nos dezoito municípios houve presença desses cinco rebanhos. Cabe um especial destaque para a produção de bovinos, que representa 14% do total do estado (3,86 milhões de animais), e também para a produção de ovinos, que apesar de em números absolutos não ser tão expressiva, representa 20% do efetivo total de animais em Santa Catarina.</p> <p>A produção de madeira em tora para as indústrias de papel e celulose está presente em todos os municípios.</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

a) Dimensão Sociocultural

O processo de ocupação das terras determinou a atual estrutura fundiária do Território. O Quadro 14 demonstra que

de um total de 14.883 estabelecimentos agropecuários, 11.030 (74,1%) são familiares e 3.853 (25,9%) são patronais. Essa proporção de estabelecimentos não-familiares encontra-se acima da verificada no estado (13%) e no Brasil (15,6%). Os municípios com maior incidência desse tipo de estabelecimentos são os seguintes: Lages (47,01%), Bom Jardim da Serra (40,2%), Paineira (39,2%) e Capão Alto (36,8%). Dentre os dezoito municípios do Território, apenas cinco têm menos de 20% de agricultura patronal: Anita Garibaldi (15,8%), Rio Rufino (14,3%), São José do Cerrito (14,1%), Cerro Negro (13,2%) e, em especial, o município de Palmeira, com apenas 6% de estabelecimentos com agricultura patronal, sendo o único abaixo da média estadual. A área ocupada pela agricultura não familiar em todo o território chega a mais de 80% da área total. (PTDRS - SERRA CATARINENSE, 2010).

Quadro 14- Estabelecimentos e área ocupada - Agricultura familiar e não familiar - 2006.

Município	Estabelecimentos				Área				Total	
	Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar		Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar			
	Qtd	%	Qtd	%	Área	%	Área	%	Qtd	Área
Anita Garibaldi	1.176	84,2%	221	15,8%	23.745	55,8%	18.823	44,2%	1.397	42.568
Bocaina do Sul	385	75,5%	125	24,5%	7.348	21,4%	26.946	78,6%	510	34.294
Bom Jardim da Serra	489	59,8%	329	40,2%	11.288	13,0%	75.669	87,0%	818	86.957
Bom Fretiro	412	65,9%	213	34,1%	9.726	12,8%	66.018	87,2%	625	75.744
Campo Belo do Sul	721	77,9%	204	22,1%	16.901	19,2%	71.346	80,8%	925	88.247
Capão Alto	319	63,2%	186	36,8%	8.771	9,2%	86.342	90,8%	505	95.113
Cerro Negro	624	86,8%	95	13,2%	11.152	40,8%	16.176	59,2%	719	27.327
Correia Pinto	477	77,4%	139	22,6%	9.430	29,5%	22.544	70,5%	616	31.975
Lages	470	52,9%	419	47,1%	12.874	7,3%	163.613	92,7%	889	176.487
Otacílio Costa	221	64,8%	120	35,2%	4.453	13,7%	28.033	86,3%	341	32.486
Paineira	305	60,8%	197	39,2%	8.892	13,7%	56.178	86,3%	502	65.071
Palmeira	299	94,0%	19	6,0%	4.823	70,7%	1.996	29,3%	318	6.820
Ponte Alta	392	78,2%	109	21,8%	8.296	20,3%	32.614	79,7%	501	40.910
Rio Rufino	305	85,7%	51	14,3%	5.264	36,9%	9.019	63,1%	356	14.283
São Joaquim	1.664	68,3%	774	31,7%	28.105	17,8%	130.202	82,2%	2.438	158.307
São José do Cerrito	1.850	85,9%	304	14,1%	33.903	40,7%	49.493	59,3%	2.154	83.396
Urubici	657	74,3%	227	25,7%	12.258	20,0%	49.005	80,0%	884	61.263
Urupema	264	68,6%	121	31,4%	6.165	19,7%	25.117	80,3%	385	31.282
Total Território	11.030	74,1%	3.853	25,9%	223.394	19,4%	929.134	80,6%	14.883	1.152.530
Santa Catarina	168.544	87,0%	25.119	13,0%	2.645.088	43,8%	3.395.047	56,2%	193.663	6.040.134
Sul	849.997	84,5%	156.184	15,5%	13.066.591	31,5%	28.459.566	68,5%	1.006.181	41.526.157
Brasil	4.367.902	84,4%	807.587	15,6%	80.250.453	24,3%	249.690.940	75,7%	5.175.489	329.941.393

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário – 2006.

Segundo o PTDRS do território Serra Catarinense, nas áreas rurais de praticamente todos os municípios existem

famílias de agricultores que sobrevivem do trabalho para terceiros, muitas vezes, em estabelecimentos de agricultores familiares melhores inseridos nos mercados.

A Serra Catarinense também é uma das regiões mais pobres do estado. Segundo dados extraídos do Censo demográfico (IBGE, 2010), o território possui 286.291 habitantes, destes, 60.616 (21,1%) possuem renda insuficiente, isto é, ganham menos de um dólar por dia. A média estadual é de 12,42% (RIBEIRO, 2012). Conforme se pode ver no Quadro 15 o Programa Bolsa Família está beneficiando apenas metade desse contingente, segundo dados de 2010.

Quadro 15 – Estimativa de famílias de baixa renda e cobertura do Bolsa Família no municípios do Serra Catarinense.

Município	Estimativa de Famílias de baixa renda – Perfil Cadastro Único (Censo 2010)	Bolsa Família		Cobertura do Bolsa Família - Perfil Cadúnico
		2010		2010
	Estimativa de Famílias de baixa renda	Famílias	Valor Total	%
Anita Garibaldi	1.079	768	859.582,00	60,62
Bocaina do Sul	426	205	180.331,00	54,96
Bom Jardim da Serra	538	294	316.536,00	57,31
Bom Retiro	769	371	471.611,00	49,47
Campo Belo do Sul	1.117	660	696.043,00	61,62
Capão Alto	390	246	233.086,00	59,13
Cerro Negro	577	432	543.689,00	63,16
Correia Pinto	1.572	645	765.663,00	50,23
Lages	13.001	5.922	6.306.043,00	47,57
Otacílio Costa	1.171	428	399.258,00	40,61
Painel	300	188	216.870,00	57,49
Palmeira	274	62	56.029,00	26,38
Ponte Alta	582	303	230.897,00	51,36
Rio Rufino	266	177	151.555,00	53,8
São Joaquim	2.629	944	653.065,00	35,92
São José do Cerrito	1.391	725	657.996,00	44,48
Urubici	921	413	396.234,00	40,06
Urupema	277	145	145.452,00	54,72

Fonte: Matriz de Informação Social - MDS - <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial>.

A avaliação da qualidade do ensino básico também é considerada baixa no território. De acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dezessete municípios receberam avaliações abaixo ou igual a cinco em uma escala que vai de zero a dez, sendo zero a pior avaliação e dez a melhor (Tabela 14).

Tabela 14 - Ideb – Serra Catarinense - por município - 2009.

Municípios	Ideb (2009)
Anita Garibaldi	4.2
Bocaina do Sul	5.0
Bom Jardim da Serra	4.2
Bom Retiro	4.3
Campo Belo do Sul	4.0
Capão Alto	3.4
Cerro Negro	4.5
Correia Pinto	4.1
Lages	4.6
Otacílio Costa	4.8
Painel	4.1
Palmeira	4.6
Ponte Alta	4.8
Rio Rufino	4.3
São Joaquim	4.3
São José do Cerrito	5.2
Urubici	4.0
Urupema	3.9
Santa Catarina	5.2






Fonte: INEP/MEC.

No que diz respeito à cultura também não encontramos no PTDRS do Serra Catarinense referência a esse item. Então, bem como fizemos com o território Planalto Catarinense recuperamos alguns dados no Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS da FECAM.

Dessa forma, no que diz respeito à cultura foi possível extrair os dados que compõem a Tabela 15. De acordo com a legenda de cores disponibilizada pelo sistema de indicadores, podemos notar que, com exceção de Lages, a dimensão da cultura, que contempla infraestrutura, investimentos e gestão, nos municípios é praticamente inexistente, fazendo com que possamos concluir que este é mais um desafio para o território.

Tabela 15 - IDMS - CULTURA - Municípios do Serra Catarinense.

Município	Indicador Cultura
Anita Garibaldi	0,301
Bocaina do Sul	0,26
Bom Jardim da Serra	0,212
Bom Retiro	0,455
Campo Belo do Sul	0,169
Capão Alto	0,043
Cerro Negro	0,171
Correia Pinto	0,374
Lages	1
Otacílio Costa	0,49
Painel	0,245
Palmeira	0,136
Ponte Alta	0,313
Rio Rufino	0,281
São Joaquim	0,677
São José do Cerrito	0,427
Urubici	0,382
Urupema	0,21

	Baixo	0	0,499
	Médio	0,5	0,624
	Baixo	0,625	0,749
	Médio	0,75	0,874
	Alto	0,875	1

Fonte: Sistema IDMS – FECAM.

Assim como para território Planalto Catarinense, também para o Serra Catarinense, onde não encontramos dados no PTDRS utilizamos como referência o Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS da FECAM para ilustrar uma das facetas onde esperamos efeitos do desenvolvimento sustentável, a qualidade habitacional.

“O desenvolvimento municipal sustentável acentua, dentre as suas características, a necessidade do desenvolvimento urbano através de políticas urbanísticas. As políticas habitacionais têm como objetivo a modificação do espaço urbano com a finalidade da

universalização do acesso à moradia de qualidade. Portanto, a subdimensão habitação caracteriza as potencialidades municipais na busca do desenvolvimento municipal.” (FECAM, 2012).

Tabela 16 - Índice Qualidade Habitacional para os municípios do território Serra Catarinense.

Município	Índice Qualidade Habitacional
Anita Garibaldi	0,476
Bocaina do Sul	0,368
Bom Jardim da Serra	0,47
Bom Retiro	0,677
Campo Belo do Sul	0,532
Capão Alto	0,487
Cerro Negro	0,311
Correia Pinto	0,726
Lages	0,767
Otaclio Costa	0,646
Painel	0,377
Palmeira	0,357
Ponte Alta	0,666
Rio Rufino	0,639
São Joaquim	0,853
São José do Cerrito	0,347
Urubici	0,758
Urupema	0,77

Legenda:			
Baixo	0	0,499	
Médio	0,5	0,624	
Baixo			
Médio	0,625	0,749	
Médio Alto	0,75	0,874	
Alto	0,875	1	

Fonte: Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – FECAM. Em: <http://indicadores.fecam.org.br/>.

O índice FECAM para Qualidade Habitacional analisa dados referentes à existência de políticas habitacionais e a qualidade da moradia (medida pelo atendimento de energia elétrica, existência de banheiro no domicílio e densidade excessiva de moradores por domicílio). Podemos observar que apenas quatro municípios possuem uma qualidade habitacional compatível com o restante do Estado (Lages, São Joaquim, Urubici e Urupema) e nove municípios estão numa faixa considerada crítica da qualidade habitacional, representando, assim, outro desafio para o território.

b) Dimensão socioeconômica

A região do território Serra Catarinense, assim como a do Planalto Catarinense, teve sua importância econômica durante o ciclo da mineração do ouro no Brasil, quando esta região se transformou em produtora de animais e alimentos e território de passagem para as tropas de gado (de onde vem o “tropeirismo” que marca as tradições da região), para abastecer os mercados da região sudeste do Brasil. Esse padrão de ocupação, com concentração fundiária, é uma das razões para a baixa densidade demográfica da região e os baixos índices de desenvolvimento no território da Serra Catarinense (GOULARTI FILHO, 2007; RIBEIRO, 2012).

Após o esgotamento das reservas florestais e a proibição do corte, no início da década de 1970, a região sofre uma recessão econômica, e o crescimento antes visto se converte em desemprego em massa. Tal contingente de pessoas desempregadas das serrarias do interior migrou para a periferia das cidades maiores, principalmente Lages, em busca de melhores condições de vida, o que acabou agravando problemas como moradia, infraestrutura, saúde, educação e transporte (GOULARTI FILHO, 2007).

A Serra Catarinense é um dos territórios com índices de desenvolvimento mais baixos do estado de Santa Catarina. O território possui “alto índice de desemprego, analfabetismo, baixo índice de investimento no setor produtivo, êxodo rural, concentração urbana, entre outros” (PEIXER, 2002, p. 15).

Diante dos índices de desenvolvimento humano (Tabela 17), vemos na região uma sociedade demarcada pela desigualdade social (Tabela 18). Ou seja, a distribuição da renda, as oportunidades de emancipação dos sujeitos, o acesso aos bens necessários à vida de qualidade social, são problemas estruturais que desafiam uma sociedade que ainda sonha com a democracia social, política, econômica e cultural. “Então, se de um lado, aplaudimos a diferença cultural, de outro, haveremos

todos de combater a desigualdade social” (PTDRS - SERRA CATARINENSE, 2010, p.21).

Tabela 17 - IDH-M do Serra Catarinense.

Município	IDH-M
Anita Garibaldi	0,67
Bocaina do Sul	0,64
Bom Jardim da Serra	0,71
Bom Retiro	0,70
Campo Belo do Sul	0,65
Capão Alto	0,68
Cerro Negro	0,63
Correia Pinto	0,70
Lages	0,76
Otaclio Costa	0,71
Painel	0,67
Palmeira	0,66
Ponte Alta	0,67
Rio Rufino	0,65
São Joaquim	0,71
São José do Cerrito	0,62
Urubici	0,72
Urupema	0,67

Fonte: MDA/IBGE, Atlas Brasil.

Tabela 18- Índice GINI (desigualdade). Serra Catarinense.

SERRA CATARINENSE	Índice Gini (2010)
Anita Garibaldi	0,50
Bocaina do Sul	0,41
Bom Jardim da Serra	0,57
Bom Retiro	0,46
Campo Belo do Sul	0,46
Capão Alto	0,51
Cerro Negro	0,55
Correia Pinto	0,49
Lages	0,54
Otacílio Costa	0,40
Painel	0,49
Palmeira	0,43
Ponte Alta	0,45
Rio Rufino	0,42
São Joaquim	0,48
São José do Cerrito	0,46
Urubici	0,52
Urupema	0,42
Média do território	0,48
Brasil	0,6
Florianópolis	0,54

Fonte: Atlas Brasil. Em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>.

Em relação estritamente à economia do território, a observação do PIB *per capita*, de 2008 mostra que dois municípios (Correia Pinto e Otacílio Costa) superaram a média do Estado, porém os demais municípios permanecem abaixo da média. A média do território (R\$ 12.252,30) do PIB *per capita*, em 2008, está muito abaixo do valor do Estado (R\$ 20.368,64).

Tabela 19 - PIB Municipal per capita - Serra Catarinense.

MUNICÍPIO	PIB MUNICIPAL per capita (R\$)				
	2004	POSIÇÃO	2008	POSIÇÃO	CRESCIMENTO
Anita Garibaldi	4.804,72	287	7.494,27	288	56%
Bocaina do Sul	8.742,73	190	12.633,80	186	45%
Bom Jardim da Serra	6.807,45	254	11.435,19	217	68%
Bom Retiro	9.120,10	171	12.127,45	197	33%
Campo Belo do Sul	8.218,56	212	10.542,43	240	28%
Capão Alto	8.591,54	199	13.227,15	170	54%
Cerro Negro	4.673,42	289	6.910,21	293	48%
Correia Pinto	15.874,58	43	22.874,82	37	44%
Lages	9.433,41	161	14.145,03	143	50%
Otacílio Costa	19.394,99	20	20.703,60	52	7%
Painel	7.514,58	233	11.276,46	221	50%
Palmeira	11.494,18	94	16.229,38	100	41%
Ponte Alta	8.727,03	192	10.866,87	231	25%
Rio Rufino	6.109,25	270	9.350,34	269	53%
São Joaquim	7.182,51	241	11.210,76	222	56%
São José do Cerrito	4.574,66	290	8.564,79	280	87%
Urubici	6.414,59	263	10.126,55	251	58%
Urupema	6.048,46	272	10.822,34	232	79%
SANTA CATARINA	13.403,29		20.368,64		52%

Fonte: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SC.

A região serrana vem apresentando uma produção agrícola bastante forte, com destaque estadual para as produções de maçã, milho, feijão e batata-inglesa. E em décadas mais recentes, outro setor que começa a se destacar é o turismo (GUILARDI; NIEDERLE, 2013).

Tabela 20 - PIB, Valores Agregados e participação por setor no Serra Catarinense - 2008.

Território	2008							Part. % no VAB - 2008	
Serra Catarinense	PIB <i>percapita</i>	Posição em SC	VA Agropecuária	VA Indústria	VA Serviços	VA BRUTO	Agropecuária	Indústria	Serviços
Anita Garibaldi	7.494,27	288	23.229,09	7.411,99	37.151,20	67.792,28	34,27	10,93	54,80
Bocaina do Sul	12.633,80	186	21.981,38	2.406,17	13.972,65	38.360,20	57,30	6,27	36,43
Bom Jardim da Serra	11.435,19	217	25.639,23	4.130,63	18.814,06	48.583,92	52,77	8,50	38,73
Bom Retiro	12.127,45	197	42.625,57	11.922,62	45.306,87	99.855,05	42,69	11,94	45,37
Campo Belo do Sul	10.542,43	240	38.383,74	8.719,49	36.796,00	83.899,23	45,75	10,39	43,86
Capão Alto	13.227,15	170	20.091,84	6.173,44	16.003,88	42.269,16	47,53	14,61	37,86
Cerro Negro	6.910,21	293	11.863,20	2.631,74	12.959,80	27.454,74	43,21	9,59	47,20
Correia Pinto	22.874,82	37	21.089,15	201.303,92	94.742,33	317.135,41	6,65	63,48	29,87
Lages	14.145,03	143	49.841,40	749.895,50	1.265.653,03	2.065.389,93	2,41	36,31	61,28
Otaçílio Costa	20.703,60	52	47.374,69	153.308,09	114.787,33	315.470,10	15,02	48,60	36,38
Painel	11.276,46	221	14.588,48	1.783,16	9.789,39	26.161,03	55,76	6,82	37,42
Palmeira	16.229,38	100	7.356,00	16.159,03	13.661,48	37.176,51	19,79	43,47	36,74
Ponte Alta	10.866,87	231	22.147,04	6.662,24	25.733,38	54.542,67	40,60	12,21	47,19
Rio Rufino	9.350,34	269	10.830,94	1.713,96	10.423,87	22.968,76	47,16	7,46	45,38
São Joaquim	11.210,76	222	68.562,67	31.434,22	162.417,80	262.414,69	26,13	11,98	61,89
São José do Cerrito	8.564,79	280	44.949,20	7.242,44	35.241,45	87.433,08	51,41	8,28	40,31
Urubici	10.126,55	251	38.053,19	10.262,22	56.386,57	104.701,98	36,34	9,80	53,86
Urupema	10.822,34	232	12.881,72	2.000,75	12.269,99	27.152,46	47,44	7,37	45,19
Média do Território	12.252,30	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Catarina	20.368,64	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Secretaria de Planejamento de Santa Catarina. Disponível em http://spg.sc.gov.br/dados_munic.php.

Conforme vemos na Tabela 20 os municípios com maiores PIB são Lages (2.065 mil reais aproximadamente) e Correia Pinto (317 mil reais). A maior participação do setor de serviços é em Lages com 61,28% e São Joaquim com 61,89%, e a maior participação do setor da indústria fica com Correia Pinto com 63,48% (onde se localiza importante indústria do setor de papel e celulose).

c) Dimensão sociopolítica

O modo de estruturar a família e a hierarquia social emergiu do espaço da fazenda. Conhecemos deste período o modelo de família extensa feita por laços de parentesco, mas ampliada por trabalhadores peões, agregados ocupados com a rotina de trabalho na fazenda (GOULARTI FILHO, 2007). No mandonismo característico da região o dono de terra e de gado, também é “dono” de gente. Bem como surge o coronelismo. Um fazendeiro vai se tornar coronel quando, tendo já o domínio político em sua localidade, candidata-se numa

determinada eleição, vence e torna-se prefeito ou deputado. Poder que emana da propriedade da terra e do voto. E o compadrio que através do sacramento religioso procura influenciar as relações sociais e econômicas de certa forma (PTDRS - SERRA CATARINENSE, 2010).

Buscando melhorar este cenário, marcado pela desigualdade política, social e econômica, redes de organizações da Sociedade Civil da Serra Catarinense se articulam e interagem com agentes governamentais, em diversos níveis, no intuito de alcançar um desenvolvimento que seja mais equitativo e socioeconomicamente mais justo no território (RIBEIRO, 2012).

Conforme já demonstrado através de dados estatísticos, existe no território uma grande parcela da população rural composta por agricultores familiares, pequenos proprietários ou até mesmo sem propriedade definitiva, que possivelmente vivem em condições de pobreza, e um quadro de desigualdade social persistente.

As organizações da sociedade civil, as associações, sindicatos, cooperativas entre outras, exercem esse papel de mediadores, articuladores, e são especialmente importantes em regiões como o Serra Catarinense, marcadas pelas relações de poder desiguais e submissas, como o mandonismo e coronelismo; como disse Löcks (2011) onde existe interação humana, existe relação de poder, seja entre membros de uma família, seja em organizações sociais, econômicas ou políticas. Ressaltamos que essas relações sociais passadas e presentes forjam o que chamamos de território construído (ABRAMOVAY, 2006; BENKO e LIPIETZ, 2000; PECQUEUR, 2006).

Apesar de não constar estatísticas no diagnóstico do PTDRS do Serra Catarinense de 2010 a respeito da participação feminina, utilizamos mais uma vez o índice IDMS da FECAM de participação feminina (Tabela 21), que considera a proporção de mulheres em cargos de vereador, o

índice apontou para a baixa participação feminina no território, assim, acreditamos ser este um desafio a ser considerado.

Tabela 21 – Índice de participação feminina - FECAM - Serra Catarinense,

Município	Índice de Participação Feminina
Anita Garibaldi	0,000
Bocaina do Sul	0,667
Bom Jardim da Serra	0,667
Bom Retiro	0,333
Campo Belo do Sul	0,333
Capão Alto	0,667
Cerro Negro	0,000
Correia Pinto	0,000
Lages	0,158
Otacílio Costa	0,545
Painel	0,333
Palmeira	0,333
Ponte Alta	0,333
Rio Rufino	0,333
São Joaquim	0,000
São José do Cerrito	0,667
Urubici	0,667
Urupema	0,667

Fonte: Elaborada pela autora com base nos indicadores IDMS da FECAM de 2014. Disponível em <http://indicadores.fecam.org.br>.

O PTDRS do Serra Catarinense de 2010 não aprofundou muito a dimensão sociopolítica em comparação ao que já havia sido levantado no PTDRS do Planalto Serrano em 2006. Talvez fosse um ponto de melhoria para um próximo diagnóstico efetuar uma atualização das organizações e instituições atuantes no território e de suas trajetórias durante a vigência da política de desenvolvimento territorial.

d) Dimensão Ambiental

Na dimensão Ambiental vemos que o PTDRS do Serra Catarinense, assim como o PTDRS – Planalto Catarinense, também deixa lacunas nos dados e informações sobre os desafios e os rumos propostos para essa dimensão. É mencionado como potencialidade que a região ainda oferece condições ambientais que podem ser consideradas satisfatórias, como qualidade da água, tratamento de esgoto e lixo.

Tabela 22 – Água encanada, coleta de lixo e esgotamento sanitário - Serra Catarinense (2010).

Dados PNUD 2010	% da população em domicílios com água encanada	% da população em domicílios com coleta de lixo	% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados
Brasil	92,72	97,02	6,12
Anita Garibaldi (SC)	84,57	98,67	2,24
Bocaina do Sul (SC)	70,54	97,32	4,53
Bom Jardim da Serra (SC)	79,2	99,42	0,07
Bom Retiro (SC)	90,47	97,21	0
Campo Belo do Sul (SC)	89,37	99,73	2,14
Capão Alto (SC)	73,38	98,61	0,35
Cerro Negro (SC)	82,64	97,82	4,38
Correia Pinto (SC)	94,66	98,72	0,22
Lages (SC)	98,84	99,14	0,16
Otaçílio Costa (SC)	98,18	99,78	1,23
Painel (SC)	81,06	99,55	0
Palmeira (SC)	82,77	99,74	0,65
Ponte Alta (SC)	89,32	100	1
Rio Rufino (SC)	75,89	97,47	0
São Joaquim (SC)	92,58	100	0,3
São José do Cerrito (SC)	68,53	98,32	1,59
Urubici (SC)	82,85	99,6	0
Urupema (SC)	78,44	99,84	0,08

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano – PNUD – 2010.

No entanto, no PTDRS não constam os dados que comprovem a afirmação sobre a qualidade da água, tratamento de esgoto e lixo. No nosso estudo buscamos esses dados, que se encontram dispostos na Tabela 22, disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano (2013). Como podemos observar em termos relativos ao país a situação do território parece de

fato favorável, e pode ser considerada como uma potencialidade.

Ainda assim, o diagnóstico poderia contar com mais informações a respeito da monocultura do pinus e seus riscos ambientais, bem como outras informações que possibilitassem uma gestão ambiental.

4.1.3 Síntese do diagnóstico do território Serra Catarinense.

Dessa maneira, encerramos aqui um panorama geral do território Serra Catarinense em seus diversos aspectos: sociocultural, econômico, político e ambiental. No Quadro 16 temos um resumo dos desafios e potencialidades identificados.

Quadro 16 - Desafios e potencialidades do Território Serra Catarinense.

DESAFIOS
Levantados no PTDRS
Falta da participação de organizações importantes no Codeter
Orçamento limitado e falta planejamento orçamentário (banco de projetos). Projetos setoriais
Falta de participação da agricultura familiar em outros momentos de construção do processo territorial
Pouca integração entre organizações da agricultura familiar, ausência de participação dos não organizados
Sobreposição de atividades e pouca articulação de políticas públicas e de programas com alguns municípios e com o governo do Estado
Falta de organização/interlocução em nível local, entidades com representação garantida sem atuação
Desvirtuamento do Associativismo/cooperativismo
Politicagem com projetos. Analfabetismo Funcional
Monocultura pinus, uso indiscriminado de agrotóxicos
Baixa agregação de valor aos produtos
Baixa Renda Familiar
Falta de estrutura de Armazenagem
Falta de Planejamento de Produção e Mercado
Alto Custo de Produção, mão de obra pouco qualificada
Estrutura fundiária concentrada
Visão dos Gestores Públicos limitada relação custo x benefício
Levantados na pesquisa
Trazer os jovens para o debate sobre o desenvolvimento do território
Falta de inventário (infraestrutura e investimentos) e incentivar a gestão da cultura
Organizar a informação e fomentar o desenvolvimento com ações voltadas a sustentabilidade ambiental
Aumentar a participação das mulheres
POTENCIALIDADES
Levantados no PTDRS
Apoio institucional e legitimidade social
Projetos implantados, com maior eficiência e orientados à demanda das organizações da agricultura familiar
Participação das organizações da agricultura familiar quando existem recursos
Organizações da agricultura familiar atuantes
Articulação com governo federal
Formato do processo de gestão territorial, representação e paridade
Cooperativas e Associação
Estrutura de Instituições de Educação do Campo
Qualidades Ambientais do Território, produção integrada e agroecológica
Potencial de Agroindústrias, agregação de valor e nova legislação sanitária (SUASA)
Matéria Prima abundante
Extensão territorial e áreas produtivas, presença da agricultura familiar
Potencial de ações e projetos
Levantados na pesquisa
Potencial para o agroturismo
Capital social favorável à abordagem territorial e à participação
Codeter atuante
Qualidade técnica dos projetos
Uso do PTDRS como orientador de ações no território
Potencial para participar do Programa Território da Cidadania

Fonte: Elaborado pela autora com base em documentos pesquisados e no PTDRS – Serra Catarinense – 2010.

Podemos avaliar positivamente o diagnóstico apresentado pelo PTDRS do Serra Catarinense. Ele traz no texto informações muito relevantes e que foram apreciadas no processo de planejamento. No entanto, poderiam ter sido apresentados mais dados estatísticos para fundamentar as informações contidas no diagnóstico territorial.

Deixamos apontadas no Quadro 16 algumas potencialidades que notamos e que não estão especificamente presentes no diagnóstico, como, por exemplo, o potencial para o agroturismo que poderia ser explorado pelas propriedades de agricultores familiares e que poderia ampliar o leque de atividades exercidas, já que a região apresenta boas condições ambientais o que costuma atrair esse tipo de turista.

Cabe destacar que pelo nível de participação visto nas atas e relatórios do processo fica evidente que o território possui um capital social e um colegiado que favorecem as ações e articulação de programas voltados ao desenvolvimento territorial sustentável, também notamos pelos projetos implementados mais recentemente que o PTDRS está sendo utilizado como orientador para as ações no território.

Como desafios, além dos que constam no PTDRS de 2010, gostaríamos de acrescentar que trazer os jovens para o debate sobre o desenvolvimento da região é não somente favorável ao processo de planejamento que carece dessa visão, mas principalmente uma forma de manter o jovem no território, visto que o êxodo tem sido um problema recorrente no território.

Ainda, deixamos aqui registrado que a dimensão ambiental carece de mais dados e informação para que o debate gere ações efetivas para essa dimensão e para a promoção da sustentabilidade. Mesmo que as condições ecológicas da região sejam favoráveis, organizar dados e informações sobre a questão ambiental é vital para o estabelecimento de uma gestão e de um controle. Lembramos que as atividades florestais do território são tanto um recurso local quanto uma preocupação

com os impactos socioambientais que possa provocar, e sem informação não se pode escolher as medidas adequadas a serem tomadas.

Também cabe lembrar que um inventário da infraestrutura e investimentos realizados na promoção da cultura pode promover mais ações de preservação da cultura e das tradições locais.

Fechamos assim esta seção a respeito do diagnóstico territorial realizado, deixamos apontados desafios e potencialidades presentes no território, e passamos agora a análise do processo de planejamento ocorrido buscando avaliá-lo quanto à coprodução, e mais adiante procuraremos analisar os efeitos dele oriundos.

4.2 A CONSTRUÇÃO DO PTDRS NA SERRA CATARINENSE: O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E A COPRODUÇÃO.

Vamos neste item analisar a elaboração do PTDRS do Território Serra Catarinense e seus efeitos, tendo como referenciais os conceitos de coprodução e desenvolvimento territorial sustentável.

Da mesma forma que fizemos com o Território Planalto Catarinense ressaltamos aqui que levamos em consideração as especificidades do Território e das pessoas que nele vivem, bem como tentamos não perder de vista que em cada território, existe uma estrutura de poder particular que é resultado de sua trajetória social, política e cultural. Procuramos apontar pontos de melhoria para o processo e reconhecer os avanços obtidos até agora.

Vale lembrar que para cada território, os atores e as formas como eles se apropriam do espaço de concertação e dos processos, é uma variável que não pode ser prevista e nem controlada. O protagonismo dos atores não é algo que possa simplesmente ser transferido através de uma política pública,

menos ainda imposto por uma estratégia *top-down* mesmo que bem intencionada.

4.2.1 A construção dos PTDRS no Planalto Catarinense: o processo de planejamento e a coprodução

Passaremos agora a descrever o processo de planejamento ocorrido no Território Serra Catarinense com base nos documentos pesquisados, na observação da pesquisadora e nas entrevistas realizadas. A seguir fazemos um fechamento com uma análise do processo de planejamento tendo em vista a coprodução do desenvolvimento territorial sustentável e seus efeitos no Território.

a) A construção do primeiro PTDRS (Planalto Serrano) – de 2003 a 2006

Conforme já vimos, o primeiro PTDRS foi construído pela CIAT quando os dois territórios ainda eram apenas um, o Planalto Serrano. A partir de dezembro de 2006 ocorre a cisão dos territórios. Tanto na pesquisa de Ribeiro (2012) como nesta, os motivos citados pelos entrevistados para a cisão são os mesmos, apesar de forte identidade e semelhança exemplificadas por: história de colonização do território e formação cultural do povo semelhante; o tamanho das propriedades; a cultura campeira e a ideologia do “gauchismo”; as atividades econômicas desenvolvidas; as relações de poder e dominação, características do coronelismo; e o modelo de desenvolvimento adotado na região.

Segundo Ribeiro (2012) nas plenárias em que se disputavam recursos e os interesses das cadeias produtivas, os municípios ligados as SDRs Campos Novos e Curitiba nos vinham com projetos mais organizados e mais articulados institucionalmente, possuíam um maior poder de argumentação e obtinham a aprovação da maioria de seus projetos. E até

conseguiram articular com alguns municípios das SDRs de Lages e São Joaquim para aprovação dos projetos que os interessavam, “como foi o caso da cadeia produtiva do leite” (RIBEIRO, 2012, p.124).

Outra diferença marcante entre os membros dos territórios seria que representantes dos municípios das SDRs de Curitiba e Campos Novos não tinham experiência em participação em conselhos paritários, segundo Ribeiro (2012), os fóruns participativos ainda não haviam chegado a região dessas duas SDRs (ou microrregiões). Enquanto isso nas SDRs de Lages e São Joaquim a discussão a respeito da abordagem territorial e o empoderamento da sociedade já estavam em um estágio mais avançado e passaram a se aprofundar com a implantação do PRONAT, em parte por haver menos municípios e menos divergências, em parte pela maior identificação entre os membros mais nivelados em relação ao tema.

Ribeiro (2012) e Ribeiro, Andion e Burigo (2014) ao avaliarem a trajetória de implantação e consolidação do Codeter no Serra Catarinense conclui que a construção territorial foi fruto de um processo de debate e aprendizado coletivo proporcionado pelo espaço do Codeter na região. Sendo assim o território dado, nos termos de Pecqueur (2006) foi se transformando gradualmente em território construído através de acordos tecidos na arena do colegiado.

O processo de construção e amadurecimento coletivo pode ser percebido nos projetos apresentados após a consolidação do território e do Codeter que passam a estar diretamente vinculados ao PTDRS e tentam superar o viés puramente econômico. Esse foi o caso do projeto para viabilizar a adesão ao Sistema Unificado de Atenção e Sanidade Animal – SUASA⁹, apresentado em 2007 que levou

⁹ O SUASA é um sistema unificado de inspeção agropecuária, coordenado pela União e executado

apoio de infraestrutura para o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico, Meio Ambiente, Atenção à Sanidade dos Produtos de Origem Agropecuária e Segurança Alimentar da Serra Catarinense (CISAMA). Segundo o entrevistado 2, a discussão nasce no colegiado e se materializa em todos os municípios do território. Sem a criação do consórcio os municípios individualmente, por serem pequenos, não teriam recebido o benefício.

“[...] os prefeitos fizeram uma marcha a Brasília pra discutir recurso de saneamento, e eles disseram que pra receber recurso de saneamento, municípios com menos de 50 mil habitantes só sob a forma de consórcio.” – Entrevistado 2.

Devido à execução desse projeto hoje os dezoito municípios contam com uma legislação de sanidade agropecuária padronizada, o que no futuro cria condições também para a criação de uma área de livre comércio. O próprio nascimento do consórcio CISAMA, que mais tarde se amplia para englobar também a segurança alimentar, é uma demonstração do processo que ocorre no território e que busca uma forma de institucionalização, um pacto territorial, que viabilize ações intermunicipais.

pelos estados e municípios. A adesão ao programa federal pode ser feita individualmente por cada

município ou por meio de consórcios intermunicipais. Seu objetivo consiste em garantir a saúde dos

animais e a sanidade dos vegetais, a idoneidade dos insumos e dos serviços e a identidade,

qualidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos finais destinados ao consumo.

Os produtos inspecionados por qualquer instância do sistema Suasa podem ser comercializados em

todo o território nacional. (fonte: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/suasa/>)

Apesar das mudanças reais percebidas no território com a participação mais qualificada no colegiado, nota-se que as instituições participantes no processo possuem, na sua maioria, uma ligação com a agricultura familiar. Como afirma Ribeiro (2012) ao analisar a o envolvimento e participação, “a prática do Codeter reflete um recorte claro em termos de grupos e instituições que dele participam” (p.127) se referindo ao universo ligado à agricultura familiar.

“Não é o processo mais representativo e democrático [...] mas mesmo assim o colegiado trabalhava os conflitos existentes e conseguia construir um consenso que era acatado pelos demais. [...] a gente discutia a respeito do plano, e de nada adiantaria se não repercutisse nas suas instituições, [...]” – Entrevistado 2.

A contribuição do entrevistado 2 também vai nesse sentido quando ele diz que apesar da composição do Codeter não ser de “cartas marcadas” nem “chapa branca”, o fato de somente instituições participarem do Codeter, ou seja, quem não é institucionalizado ou organizado não participa, acaba excluído do alcance da política, ela tem baixa representatividade.

b) O PTDRS do Território Serra Catarinense – de 2007 a 2010

“Na própria reunião onde ocorreu a cisão, como o pessoal do território Planalto Catarinense foi embora, ali mesmo ocorre a primeira reunião do novo território Serra Catarinense homologado”, assim o Entrevistado 2 descreve como ocorreu a o processo de constituição do novo Codeter e da aprovação do seu regimento interno.

A composição do colegiado era de dez membros por município (cinco da sociedade civil e cinco do poder público) sendo seis efetivos e quatro suplentes, o poder público

indicava, em geral, um representante da Epagri, dois do legislativo (Câmara de Vereadores) e dois do executivo. A participação da sociedade civil era provocada em audiências públicas municipais, onde se explanava a respeito da política territorial, e eram eleitos os representantes (cinco também), conforme nos foi revelado pelo Entrevistado 2 que participou ativamente desse processo.

“[...] se promovia uma audiência pública, convocava todo mundo, até o setor público ajudava no sentido de divulgar, a gente chegou a usar o rádio pra divulgar a audiência, e lá na audiência se apresentava o que era o território, qual o objetivo daquele coletivo e da importância da sociedade civil organizada fazer parte. [...] em média representantes de sindicato de trabalhadores rural, sindicato rural, associações, cooperativas, escolas rurais, faziam parte dessas audiências públicas, e entre eles elegiam os cinco representantes.” – Entrevistado 2.

Com relação ao que nos foi narrado pelos entrevistados de ambos os Territórios notamos que no Serra Catarinense há um maior esforço de mobilização, bem como uma melhor resposta, indicando talvez que o terreno seja mais fértil no Serra Catarinense, este talvez possua um capital social mais elevado.

A partir do colegiado foram escolhidas as entidades que fariam parte do Núcleo Gestor, duas de cada município. O Núcleo Gestor, durante o período de elaboração do PTDRS, possuía uma dinâmica de reuniões quase mensal. Discutia as ações de interesse do território e depois as apresentava à plenária do colegiado que ocorria de duas a quatro vezes nesse período.

A despeito da estratégia do MDA de atrair a participação social com o recurso do PROINF, de acordo com o Entrevistado 2, o colegiado do território Serra Catarinense conseguiu aprofundar a discussão para além da dimensão

produtiva, discutindo questões ligadas a educação no campo, a segurança alimentar, a habitação rural, entre outras. Ainda que não tenha conseguido operacionalizar muitos projetos além do viés do setor produtivo, podemos considerar um avanço em termos de aprendizado coletivo.

“[...] aquele dinheirinho do PROINF foi colocado dentro de um espaço de um território, com a intenção de atrair as entidades pra discutir o desenvolvimento, por muito tempo a gente ficou discutindo aquele recurso, qual era a prioridade para aquilo, mas se você olhar o nosso colegiado aqui, não sei de outros, a gente discutiu muito mais do que só essa caixinha (PROINF), a gente discutiu projetos de comercialização pro território, de educação rural, de habitação rural, de comunicação do território, uma rede de rádios comunitária, implementação de programas como o de aquisição de alimentos, PNAE, fizemos o primeiro seminário territorial de alimentação escolar, quando ainda era um embrião, nenhum município em SC tinha implementado ainda, e a gente trouxe uma experiência do RS (para apresentar ao colegiado)” – Entrevistado 2.

Embora a metodologia tenha sido a mesma do Planalto, os resultados observados são distintos. A metodologia do planejamento seguiu as mesmas orientações dos documentos do MDA, teve a articulação de consultores da SDT/MDA, o que se resume ao padrão: construção do diagnóstico com dados sobre o território, análise dos ambientes interno e externo (forças e fraquezas; oportunidades e ameaças), definidas as diretrizes, estratégias e metas. Cada etapa sendo preparada pelo núcleo gestor e concluída em plenárias do colegiado, por fim chegou-se ao PTDRS de 2010, que foi aprovado em dezembro de 2010 pelo colegiado. No entanto, as reuniões para elaboração do PTDRS ocorreram com muito mais frequência do que no Território Planalto Catarinense, e de acordo com as

atas que pudemos ler, com muito mais participação dos seus membros.

No PTDRS do Serra Catarinense estão também listados Eixos de Desenvolvimento, Quadro 17, e também trabalharam com Linhas de Ação, Questões Estratégicas e Propostas Estratégicas, as propostas são uma espécie de resposta às questões estratégicas e devem ser refinadas em projetos, estão listadas 105 propostas (ver Anexo III).

Quadro 17 - Eixos Estratégicos e Linhas de Ação - Serra Catarinense.

EIXOS	LINHAS DE AÇÃO
TERRA, MORADIA E DIREITOS DOS AGRICULTORES	<ul style="list-style-type: none"> - Questão fundiária - Direitos dos Agricultores - Habitação Rural - Aposentadoria Rural
SEGURANÇA ALIMENTAR	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, COMSEA, CONSAD. - Bolsa Família - Alimentação Escolar
MEIO AMBIENTE E BIODIVERSIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente Preservado; pagamentos de bens e serviços ambientais; e Agroturismo;
REDES SÓCIO TÉCNICAS TRABALHO COOPERATIVO E SOLIDÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> - PRONAF - Custeio e Investimento - Seguro Agrícola - Implementação das políticas de garantia de preços mínimos - Redes Sócio Técnicas - Transporte e logística de abastecimento e serviços - Agregação de valor - Alternativas de Geração de Renda

<p>EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL</p>	<p>- Educação do Campo e Inclusão Digital - Relação Institucional</p>
---	---

Fonte: PTDRS – 2010 – Serra Catarinense.

Similarmente ao território Planalto Catarinense, no Serra Catarinense também aconteciam duas atividades em paralelo, a discussão de questões mais estratégicas ligadas ao desenvolvimento da região, e as priorizações de projetos que concorreriam ao recurso do PROINF. Porém, no âmbito do Codeter do Serra Catarinense existe a compreensão de que aquele espaço pode servir para a articulação de políticas e programas que possam beneficiar o desenvolvimento do território e não somente a dimensão econômica, como fica claro na seguinte fala do Entrevistado 2:

“[...] na maioria das vezes o que ocorre, você tem um universo de programas, [...] como ele chega ao município? Num universo de 5500 e tantos municípios, ou ele não chega, porque é muito pulverizado, ou ele chega desarticulado, chega a política de crédito, mas não está articulada com a assistência técnica, ou não está articulado com o seguro[...] então, uma das razões de ser desse debate é se a gente imaginar ser possível discutir aqui essas caixinhas e promover um nível de articulação institucional pra que essas políticas aconteçam, então como eu te disse, começamos debatendo o PROINF, uma caixinha só, depois fomos discutindo as outras caixinhas, assistência técnica, capacitação, e outros programas como PNAE, PAA.” – Entrevistado 2.

Foi possível observar que as discussões no Codeter do Serra Catarinense conseguiram se aprofundar mais em busca de um desenvolvimento territorial conforme entendemos nesse estudo, em suas múltiplas dimensões e não apenas na econômica, e não só isso, mas no Serra Catarinense

conseguiram ir além das discussões e efetivamente implantar alguns projetos, ainda que poucos, não apenas com viés produtivo, como foi o caso do projeto que viabilizou uma unidade de produção de tijolos modulares ecológicos e a capacitação de agricultores para o uso na edificação de moradias (ver Anexo II, projeto de 2009).

De acordo com o Entrevistado 2:

“[...] o plano construiu eixos prioritários, e começou a ser critério que o projeto tinha que cotejar com os eixos do plano, então quanto mais relacionado com o plano, o projeto tinha mais chance de ser priorizado [...]” – Entrevistado 2.

Esse tipo de atitude no Codeter, de vincular a escolha e priorização dos projetos ao PTDRS, foi percebido no Território Serra Catarinense, conforme enfatizado pelos entrevistados, mas não conseguimos essa mesma percepção no Território Planalto Catarinense.

c) A estagnação da política do MDA no território Serra Catarinense – de 2011 a 2013

Da mesma forma que aconteceu em outros territórios, no Serra Catarinense também foi sentida a diminuição de recursos oriundos do MDA para o custeio das atividades do Codeter. Todos os entrevistados, de ambos os territórios, citaram a redução dos recursos de custeio como problema para a participação, em especial da sociedade civil, na continuidade do processo, a locomoção de um município para o outro e os dias de trabalho que precisam ser sacrificados em função da participação no colegiado foram alguns dos entraves mais citados.

“[...] o Codeter não se reuniu em 2012...2013 a mesma coisa...2014 teve uma reunião com 6 entidades, pra definir o projeto prioritário, com 10 pessoas[...]” – Entrevistado 2.

Como já citado, em 2013, a SDT/MDA, em um esforço de retomar as ações de desenvolvimento territorial nos territórios rurais, começa a implantação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET, com o objetivo de assessorar os colegiados territoriais na produção de planejamentos de desenvolvimento do território.

O NEDET que atuará no Serra Catarinense é coordenado através da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.

Em notícia divulgada no portal do MDA, em 20 de outubro de 2014, disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/governo-refor%C3%A7a-desenvolvimento-territorial-com-recursos-e-pesquisa>, lê-se:

“Até o final de 2015, serão investidos cerca de R\$ 45 milhões para a instalação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets), em territórios rurais e da cidadania em 25 estados brasileiros. A ação é resultado de cooperação técnica firmada entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ganhou destaque em encontro realizado, nesta segunda-feira (20), em Brasília. Os projetos serão executados por meio de ações de extensão e pesquisa universitária.”

A medida do MDA em parte responde a um desafio que foi apontado em ambos os PTDRS aqui estudados que seria de elevar a importância do papel da mulher no meio rural. As mulheres têm uma jornada dupla e que é muitas vezes esquecida, que contempla o trabalho no campo e o doméstico, que não é computado como hora extra. A iniciativa dos núcleos está contando também com o apoio da Secretaria de Políticas

para Mulheres¹⁰. O MDA espera que a iniciativa provoque a organização das mulheres nos territórios e qualifique sua participação na gestão do PTDRS.

A inserção das instituições federais nas políticas de desenvolvimento territorial pode ser compreendida como uma nova estratégia de gestão territorial que busca a vinculação de equipes acadêmicas à dinâmica das políticas públicas através de um sistema de monitoramento das ações territoriais implementadas. Além disso, o MDA espera que através dos NEDETs se produza dados, informações e conhecimento, fundamentais para a continuação do ciclo de gestão estratégica.

4.2.2 Os avanços e os limites no Planejamento Territorial no Serra Catarinense.

Com relação à representatividade, ainda que a composição do Codeter do Serra Catarinense seja praticamente toda composta por entidades ligadas ao setor da agricultura, bem como o Planalto Catarinense, o estudo mostrou que a forma como os participantes foram convidados, através de audiências públicas, como discutido acima, foi mais aberta que a do Planalto Catarinense, permitindo que um público mais amplo pudesse tomar conhecimento da política e se articular para participar daquele espaço que estava se constituindo naquele momento. Ainda que a participação efetiva no Codeter fosse restrita a entidades de representação e não permitisse a participação de indivíduos isoladamente, excluindo assim do processo quem não estivesse organizado.

No Território Serra Catarinense, bem como no Planalto, também notamos a ausência de representação de jovens na plenária. Mais uma vez ressaltamos que sendo o Codeter o

¹⁰ A SPM assessora diretamente a Presidência da República, na formulação e no desenvolvimento de políticas para as mulheres.

espaço para se sonhar o futuro em um processo de planejamento territorial participativo, a participação dos jovens é fundamental.

Podemos considerar o Codeter do Serra Catarinense como um espaço de concertação social criado pelo setor público onde a sociedade civil foi se apropriando do espaço e se qualificando no debate, procurando entender a mudança estrutural que estava sendo proposta, como demonstrado pelas falas dos entrevistados.

“[...] esse grupo que elaborou o plano foi bastante ativo, praticamente não havia ausências e todo mundo participou de todo o processo.”

“[...] então foram políticas que foram vindo pro debate e que a gente via "ah.. pra promover isso, vamos fazer um seminário..." dai se fazia um seminário, se trazia alguém [para falar] [...]"

“[...] eu acho que o pessoal sentiu que o espaço era legítimo, e a forma como estava sendo feito era democrática... porque não tinha nenhum processo deliberado de exclusão de nenhuma instituição, não tinha enquadramento seja ele político ou de outra ordem assim no território, a gente conseguia fazer um debate assim de ideias mesmo [...]" – Entrevistado 2.

Uma suposição quanto à falta de crédito da sociedade civil nesse tipo de espaço pode estar relacionada a tentativas frustradas anteriores por parte do governo de implantar processos participativos, que acabaram sendo apenas uma série de eventos pontuais e esporádicos como as audiências públicas. Nas palavras de Vieira (2006), nesses casos, a sociedade é consultada muitas vezes apenas para referendar determinada ação já determinada, e nem ao menos é convidada a acompanhar o que vem depois, como a ação será implantada.

Diferentemente do caso do Planalto, percebe-se um maior envolvimento dos atores mobilizados com o processo. Podemos dizer que com relação à “escada de participação” de Arnstein (1969) quer se sair de um degrau 4, “consulta”, para um degrau 5, “pacificação” e talvez até um degrau 6

“parceria”, onde se poderia almejar que, de acordo com Arnstein (1969):

“os atores sociais compartilhem o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão com a organização, em uma relação na qual todos contribuem para o resultado final, aqui ocorre negociação, alianças e acordos. A parceria funcionará tanto melhor quanto maior for a organização popular da comunidade.”

Houve certa desconfiança da sociedade no início da política, nas palavras do Entrevistado 2: “causa estranheza [...] ser convidada a participar de um espaço de gestão social como os colegiados [...] e lhe falta muita vezes capacidade para tanto.” Quanto a essa falta de capacidade, foi possível perceber na observação, durante o estudo, que ocorreu um aprendizado ao longo desses anos, os participantes do Codeter se apropriaram de conceitos como abordagem territorial e desenvolvimento territorial sustentável, querem debater e planejar o futuro do território em conjunto, internalizaram a ideia de que juntos, como território, podem conseguir mais e melhor.

Esse aprendizado já foi citado em Bovaird (2007) e Milani (2008) que postulam que a participação cidadã na coprodução possui caráter pedagógico e formador de cidadãos mais capacitados para interagir e construir coletivamente sua vontade.

Para além da questão de alocação dos recursos, conseguimos identificar nas falas e também nos registros como as atas de reuniões, que acontece no espaço de concertação do Colegiado um **aprendizado** que tem início na participação, tanto para a sociedade civil organizada como para os gestores públicos, acerca dos processos sociais que levam a construção de acordos, ou pactos, sobre os projetos territoriais de desenvolvimento, esses pactos são o resultado de discussões e definições consensuadas (DALLABRIDA e BECKER, 2003).

No entanto, fazemos uma observação importante aqui, pelo que pudemos estudar nos dois territórios, não basta que o setor público esteja disposto a proporcionar esse espaço de concertação, para além da mera existência do espaço e da possibilidade de nele participar e preciso que haja uma disposição na sociedade civil organizada e no cidadão de um modo geral para participar, é necessário que o processo seja capitaneado por uma instituição ou pessoa que possua não apenas legitimação junto àquela comunidade, mas que também possua habilidades sociais para mobilizar, arbitrar e promover consensos.¹¹.

Além disso, fomos capazes de identificar o espaço do colegiado no Serra Catarinense como efetivo também no sentido de dar visibilidade aos conflitos e mediar soluções, proporcionar aprendizado:

“[...] efetivamente a gente trazia o conflito pra dentro, era o espaço de confronto...a questão é como que a gente construía a mediação e saía com um encaminhamento que os demais acatavam.” – Entrevistado 2.

Pela fala anterior podemos intuir o reconhecimento do território como espaço onde atores sociais com “divergências” históricas puderam dialogar e trabalhar os conflitos para que pudessem surgir projetos conjuntos que superassem interesses eleitorais ou oportunistas das municipalidades.

“[...] [haviam] disputa de projetos [por exemplo] pelo MST e projetos de agroecologia, isso sempre teve no colegiado, mas nem por isso um deles não teve projeto aprovado [...] eu acho que foi uma evolução do entendimento, do processo de debate [...]” – Entrevistado 2.

¹¹ Para uma descrição mais detalhada sobre “habilidades sociais” ver Ribeiro (2012).

No que se refere à articulação de políticas públicas, mesmo que o Codeter tenha tido a iniciativa de debater outras dimensões que não a econômica e tenha procurado por outros programas e políticas para apoiá-los, o recorte do PRONAT, bem como do próprio MDA é setorializado e dificulta uma maior abrangência (ANDION, 2007; GUIMARÃES NETO, 2010).

“[...] promover um nível de articulação institucional pra que essas políticas aconteçam, então como eu te disse, começou debatendo o Proinf, uma caixinha só, depois fomos discutindo as outras caixinhas, assistência técnica, capacitação, outros programas, PNAE, PAA.” – Entrevistado 2.

As evidências coletadas durante a pesquisa, tanto no que diz respeito aos diagnósticos quanto aos processos de planejamento territorial, deixam claro que a política teve mais sucesso no território Serra Catarinense do que no território Planalto Catarinense. Já vimos indícios dessa afirmação na coleta dos dados, no Planalto Catarinense foi mais difícil coletar os dados, não se tinham todos os registros e atas, e o que se tinha estava desorganizado e espalhado por mais de uma instituição. Já no Serra Catarinense os dados nos foram prontamente enviados, o que demonstra que nesse território a gestão da informação está presente. Além disso, os projetos implantados no Serra Catarinense procuram responder, de maneira geral, aos eixos de desenvolvimento pactuados em seu PTDRS, o mesmo não conseguimos afirmar dos projetos do Planalto Catarinense, onde os projetos se parecem mais com o que Abramovay (2004) chama de “lógica permanente de tentar satisfazer carências e não de levar adiante iniciativas inovadoras capazes de alterar o ambiente em que essas carências se exprimem.” (p.62, grifo nosso).

Presenciamos pelo menos duas reuniões do Planalto Catarinense e uma do Serra Catarinense, e observamos que no Serra Catarinense, mesmo depois da desarticulação aparente da

política por quase três anos (de 2011 a 2013), os seus membros foram mais facilmente mobilizados para voltar a participar no Serra Catarinense do que no Planalto Catarinense. Na primeira reunião de 2014, o Codeter do Serra já estabeleceu dois representantes para compor inicialmente um núcleo gestor e um núcleo técnico, e já deixaram agendadas as próximas reuniões, que devem acontecer de dois em dois meses.

A primeira visita a campo no Planalto Catarinense ocorreu no dia 13 de novembro de 2013 em uma reunião municipal do Codeter do território, realizada em São Cristóvão do Sul, a oportunidade permitiu notar que os sujeitos não se empoderaram totalmente do seu espaço de participação, e a articulação interna do território encontrava-se enfraquecida e seus membros desestimulados.

Salientamos que a inovação proporcionada pela política do PRONAT, apesar de seu aparente sucesso no território Serra Catarinense e do mérito de ampliar a escala dos investimentos para escala intermunicipal, ainda carece de mudanças institucionais que acompanhem essas inovações e propiciem um ambiente institucional com regras que estimulem um caráter competitivo para a aprovação de projetos, de forma a valorizar a qualidade dos projetos, ou seja, que fortaleça a formulação de ideias novas e que utilizem recursos locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo se propôs, primeiramente, a reconstituir e analisar comparativamente os processos de planejamento territorial em dois territórios rurais do programa PRONAT do MDA; utilizando as “lentes” teóricas da Coprodução e do Desenvolvimento Territorial Sustentável, com vistas a apontar avanços e limites da política nessas regiões.

Para isso foi preciso apresentar as duas regiões e suas trajetórias, o que fizemos nos itens 3.1.1 e 4.1.1, também elaboramos uma síntese e uma crítica dos diagnósticos territoriais nas suas diversas dimensões (sociocultural, socioeconômica, política e ambiental) para que os desafios e potencialidades dos territórios pudessem ser destacados, o que consta dos itens 3.1.3 e 4.1.3.

Depois, para elaborar a análise dos processos de planejamento territorial foi necessário reconstruir os mesmos, descrevendo os três ciclos que foram identificados na pesquisa para cada território. Também apontamos para os avanços e limites evidenciados no estudo, e analisamos o conteúdo dos planos e projetos procurando avaliar se buscam responder os desafios em termos de Desenvolvimento Territorial Sustentável (itens 3.2 e 4.2). Entendemos que assim o que foi proposto no início da pesquisa foi atendido.

Na sequência temos uma análise de conjunto do PRONAT considerando seus efeitos em ambos os territórios, logo após algumas sugestões e no fechamento do texto deixamos questões para futuras pesquisas.

5.1 O PRONAT NO PLANALTO CATARINENSE E NA SERRA CATARINENSE: UMA ANÁLISE DE CONJUNTO

A mera constatação de que o conceito de desenvolvimento territorial sustentável responde adequadamente aos desafios e incertezas da atualidade não o torna operacional. Esse desenvolvimento não cabe em um programa prescritivo rígido, ele precisa se adequar as especificidades de cada território, por esta razão, acreditamos que o planejamento territorial e suas dinâmicas possibilitam ganhos em duas frentes: na operacionalização do desenvolvimento e na capacitação dos sujeitos (THEYS, 2006; VIEIRA, 2006).

O sistema de planejamento territorial que pretende dar conta dos desafios envolvidos deve ser capaz de proporcionar um envolvimento popular em um processo contínuo e voltado para a aprendizagem social (VIEIRA, 2006). Até onde podemos constatar esse envolvimento se deu de forma mais evidente no território Serra Catarinense do que no território Planalto Catarinense, pelas observações feitas, provavelmente isso aconteceu devido às diferenças no tecido social das duas regiões, a própria cisão dos territórios é uma pista disto, outro fato que também influenciou positivamente no Serra Catarinense foi a atuação do seu articulador estadual, que pode ser considerado um empreendedor institucional, nos termos que Ribeiro (2012) conclui em sua dissertação.

Não podemos deixar de dizer que a construção da vontade coletiva ocorre de formas muito distintas e depende de diversos condicionantes. Conforme o processo de decisão se complexifica ao se compartilhar com a sociedade civil essa responsabilidade e oportunidade, a descentralização torna-se imprescindível, no entanto devemos lembrar que a capacidade de participação dos atores é diferenciada, e os processos políticos devem oportunizar o desenvolvimento dessa capacidade (MILANI, 2008). Também Butzke (2007) nos diz que uma das funções do planejamento enquanto processo participativo é instrumentalizar e proporcionar esse aprendizado. Arriscaríamos dizer que o processo de

planejamento auxilia a nivelar o conhecimento dos participantes e favorece a construção das vontades coletivas.

O aprendizado proporcionado pela participação no Codeter, sem dúvida, é percebido como um avanço da política, mesmo que de maneira mais significativa no Serra Catarinense do que no Planalto Catarinense. Em relação à participação permanece o desafio para a política de induzir os atores locais a participar e assumir um papel mais ativo no processo de desenvolvimento. A ausência das empresas locais no processo de planejamento do desenvolvimento também representa um risco, pois ao se dissociar economia e sociedade corre-se o risco de relegar a política a uma dimensão puramente compensatória, comprometendo a dinamização e inserção econômica local, e assim comprometendo o próprio desenvolvimento (ABRAMOVAY; BEDUSCHI FILHO, 2004).

No entanto, permanecem dois limites na questão da participação: a) ampliar a representatividade no Codeter, para representar outros setores além da Agricultura Familiar; e b) resolver o problema de representatividade daqueles que não estão organizados, como os pequenos agricultores que vivem em condições tão precárias que não conseguem sequer se sindicalizar, e ficam excluídos da política.

Acreditamos que esse processo de aprendizagem ocorre em ciclos e em ambas as esferas, tanto na sociedade civil como na esfera pública. Esse novo fôlego que a política PRONAT parece ter tomado a partir de 2014, com os convênios com universidades e envolvendo pesquisadores e bolsistas, nos parece o resultado de uma aprendizagem, sendo assim, nos parece que um novo ciclo estaria se iniciando.

De acordo com o que pudemos apurar a respeito das mudanças, pelo menos duas delas merecem destaque: a) a participação da Secretaria de Políticas para Mulheres com o objetivo de fortalecer o papel da mulher na gestão do território; e, b) a transferência da responsabilidade da condução,

coordenação, monitoramento e avaliação do processo para universidades, o que nos faz crer que esta aproximação da universidade com o território levará a uma maior disseminação da informação e gestão do conhecimento na região e para além dela.

Como vimos até aqui nos dois territórios analisados ainda é preciso superar a visão produtivista e economicista de desenvolvimento, conforme ficou claro na análise dos projetos aprovados, respeitando as diferenças entre os dois territórios. Ampliar a visão holística da realidade e responder à multidimensionalidade do desenvolvimento territorial pode ser considerado ainda como um desafio para o programa PRONAT. Podemos resumir os avanços e limites percebidos, da seguinte maneira:

Avanços

- Muda a instância da alocação de recursos do programa de municipal para territorial;
- Usa ferramentas de gestão territorial como planejamento e plano territorial para a tomada de decisões;
- Possui o Codeter como espaço reconhecido pela comunidade de articulação para políticas que visem o desenvolvimento do território;
- Aprendizado já proporcionado e em curso;
- Está iniciando um novo ciclo a partir da avaliação do que já foi realizado, dando continuidade ao processo.

Limites

- A dependência de recursos do Ministério coloca em risco a manutenção das atividades do Codeter;
- Os contratos de assessores e articuladores territoriais são de curto prazo de vigência, o que provoca alta rotatividade e prejudicando o comprometimento do articulador;

- Representatividade no Codeter ainda muito ligada do setor da Agricultura Familiar;
- Caráter “instrumental” dos projetos em sua maioria, não correspondendo aos eixos estratégicos descritos nos PTDRS;
- Mudanças institucionais ainda não realizadas.

O Desenvolvimento Territorial Sustentável possui um caráter multidimensional que vem para superar o viés econômico do desenvolvimento e se utiliza de uma abordagem territorial que pretende superar a abordagem setorial; no entanto, o PRONAT já nasce com um recorte setorial ligado à Agricultura Familiar, pois nasce no MDA, e os recursos que são disponibilizados pela política, para serem discutidos no Codeter são oriundos do PROINF, o que significa que são voltados para aquisição e manutenção de infraestrutura ligada à Agricultura Familiar. Esse problema de origem da política limita o surgimento espontâneo de projetos inovadores que respondam aos desafios de Desenvolvimento Territorial Sustentável nos territórios. E também, desestimula outros atores a participarem do Codeter, como outras associações do meio rural ligadas às atividades de lazer, gastronomia, turismo e valorização e preservação cultural e ambiental, como bem apontou Ribeiro (2012) em sua dissertação.

Dessa forma, mesmo que o Codeter e o PTDRS contemplem a discussão mais ampla com as diferentes dimensões de desenvolvimento (social, cultural, econômica, política e ambiental) e apontem para os desafios nas mesmas, a oportunidade de recursos disponibilizada pelo programa limita o escopo dos projetos. Ainda assim, identificamos no Serra Catarinense um esforço nesse sentido de ampliar a discussão e implantação de projetos inovadores, como por exemplo, a implantação do sistema SUASA (p. 123-124) nos 18 municípios do território.

5.2 SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

De maneira geral, para os dois territórios, a despeito de todo ganho apontado no estudo em relação ao aprendizado social e ao amadurecimento de conceitos na retórica dos sujeitos dos territórios, é preciso dar atenção à elaboração e execução dos projetos, o planejamento territorial para o desenvolvimento deve estar apoiado em elementos que possam ser mensurados, controlados e avaliados. É necessário um investimento em capacitação contínua dos membros dos Codeter para a elaboração de projetos de qualidade e que representem respostas aos desafios identificados no PTDRS e utilizem as potencialidades locais. A experiência bem sucedida do Serra Catarinense em comparação com seu vizinho, o Planalto Catarinense, apenas reforça essa necessidade.

Também, ampliar a diversidade da participação, de forma a representar de fato as forças sociais que compõem o território, deve ser visto como essencial, pois no debate e na seleção de projetos a diversidade de atores traz para a arena diferentes visões, opiniões e ideias (ABRAMOVAY; BEDUSCHI FILHO, 2004). Abramovay et al (2005) chama esse desafio de dilema territorial e o descreve assim:

“dilema territorial: formados fundamentalmente por agricultores, estes movimentos atuam em regiões cujo tecido social e econômico se diversifica e onde a agricultura representa parte decisiva, mas cada vez menor, da criação de riqueza e da ocupação de mão-de-obra.” (p.2)

Assim, é preciso ampliar a participação de outros setores no Codeter, incluindo também as empresas e o agronegócio, pois o objetivo é superar o viés puramente econômico não retirá-lo de vez da “equação” do desenvolvimento.

A inovação proposta pela política deve estar acompanhada de mudanças institucionais correspondentes,

como já dissemos esta lacuna institucional em nível de território dificulta a superação da visão setorial e o surgimento de projetos estratégicos que respondam adequadamente aos desafios multidimensionais que precisam ser enfrentados para o desenvolvimento territorial sustentável. Poderia se pensar em articulações com outros Ministérios e programas, para que o Codeter possa acessar outros recursos, que não sejam “carimbados” apenas para infraestrutura ligada à Agricultura Familiar.

A política e consequentemente o Estado têm papel decisivo para a estabilidade e o próprio funcionamento dos Codeter e da continuidade do processo de planejamento, apontamos aqui para o risco de uma descontinuidade da política, no atual estágio de dependência em que se encontram os territórios e os Codeter. Com a falta de institucionalização do Codeter, a fragilidade de sua composição e a pouca articulação com outras iniciativas uma descontinuidade da política paralisaria as ações dos territórios, como ocorreu entre 2011 e 2013.

5.3 QUESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS

Destacamos outras possibilidades de pesquisas futuras que podem vir a contribuir com o tema do Desenvolvimento Territorial Sustentável nos Territórios Rurais, e com a consolidação do PRONAT como uma política pública.

- a) O acompanhamento da implantação deste novo ciclo do PRONAT, com os NEDETS, de forma a avaliar o envolvimento da SPM e das universidades na gestão do território;
- b) Novos estudos comparativos dentro do mesmo Estado e entre Estados diferentes, em busca de elementos que apontem os fatores causadores do sucesso ou fracasso na implantação da política;

- c) Uma análise das lideranças de experiências de sucesso poderia apontar para aspectos e habilidades necessárias aos empreendedores institucionais, e de que forma estas poderiam ser fomentadas e desenvolvidas através de capacitação de lideranças. As universidades possuem capacidade para auxiliar nessa tarefa;
- d) Investigar com mais profundidade as possibilidades de adotar o Codeter como fórum para articulação de outras políticas e programas que adotem a abordagem territorial;

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, v. 28 n°s 1,2 3 e 29, n°1, Jan/dez 1998 e jan/ago 1999 1999.

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Economia Aplicada, São Paulo, abril/junho 2000. 379-397.

ABRAMOVAY, R. **Para uma teoria dos estudos territoriais**. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. Desarrollo rural. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. Cap. p.51-70.

ABRAMOVAY, R. **Ruralidade e desenvolvimento territorial**. Gazeta Mercantil, 15 abril 2001.

ABRAMOVAY, R.; FILHO, L. C. B. **Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, 2004.

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à ideia de Desenvolvimento Rural Sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na busca do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1997. Disponível em: <www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/645.pdf>. Acesso em: dezembro 2011.

ANDION, C. **Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina**: Os casos da OPACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO. Florianópolis: Tese de Doutorado - Doutorado Interdisciplinar Sociedade e Meio Ambiente - CFH/UFSC, 2007.

ANDION, C. et al. Space and Inequality: **A Case Study of Territorial Development in Santa Catarina**. Administrative Theory & Praxis, v. 31, n. 2, p. 164-186, jun 2009.

ANDION, C. Tese de Doutorado - **Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina**: Os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Populare da AGRECO. UFSC. Florianópolis. 2007b.

ANDION, C.; BECKER, Y.; VICTOR, I. **Is private social investment a form of public goods coproduction?** An overview of the brazilian reality. Annals of Public and Cooperative Economics 83:3. [S.l.]: CIRIEC. 2012. p. 407-433.

ANDION, C.; SERVA, M.; LEVESQUE, B. **O debate sobre a economia plural e sua contribuição para o estudo das dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável**. Eisforia, Florianópolis, v. 4, n. especial, 2006.

ARAÚJO, T. B. **Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. In: FAVARETO, A. IICA - série Desenvolvimento Rural Sustentável: Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: [s.n.], v. 12, 2010. Cap. 5.

ARNSTEIN, S. R. **A Ladder of Citizen Participation**. JAIP, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul 1969.

AVRITZER, L. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação**: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, v. VII, 2011. p. 372.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. **Geografia Socioeconômica ou Economia Geográfica ?** In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. La richesse des régions – la nouvelle géographie socio-économique. Paris: PUF, 2000.

BIER, C. A. et al. **Sociedade, empresa e governo**: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. CADERNOS EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 580-599, Dez 2010.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. **Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil**. In: VIEIRA, P. F., et al. Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis: APED/Secco, 2010.

BOVAIRD, T. **Beyond Engagement and Participation**: User and Community Coproduction of Public Services. Public Administration Review, p. 846-860, sep/oct 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Guia para o Planejamento**. SDT/MDA. Brasília. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientações Gerais Para a Elaboração e Qualificação do PTDRS**. SDT/MDA. Brasília. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra Territorial: Planalto Catarinense**. SDT/MDA. [S.l.]. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portal Brasil. Cidadania e Justiça, 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/edital-busca-apoiar-projetos-de-desenvolvimento-territorial>>. Acesso em: outubro 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL. MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL - MDS, 2010. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial>>. Acesso em: outubro 2014.

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.** Florianópolis: Dissertação de mestrado-Programa de Pós-graduação em Sociologia Política-UFSC/CFH, 2007.

CARRIÈRER, J.-P.; CAZELLA, A. A. **Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial.** Eisforia, Florianópolis, v. 4, n. 4, dezembro 2006.

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

CAZELLA, A. A.; BURIGO, F. L. **O desenvolvimento territorial no planalto catarinense:** o difícil caminho da intersectorialidade. Revista Extensão Rural, DEAER/CPGExR – CCR – UFSM, Santa Maria, jun 2008.

CIAT. PTDRS - PLANALTO SERRANO. CIAT DO PLANALTO SERRANO. [S.l.]. 2006.

CNPQ. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Portal CNPq, 2014a. Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&id=47-347-2459&detalha=chamadaDetalhada&filtro=resultados>. Acesso em: outubro 2014.

CNPQ. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Portal CNPq, 2014b. Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/noticiasviews/-/journal_content/56_INSTANCE_a6MO/10157/2201468>. Acesso em: outubro 2014.

CODETER PLANALTO CATARINENSE. Regimento Interno, 2011.

CODETER SERRA CATARINENSE. Regimento Interno, 2011.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, v. 7, 2011. Cap. 19, p. 372.

COUDEL, E.; TONNEAU, J.-P. Formação para o desenvolvimento territorial sustentável: subsídios para a produção de conhecimentos úteis e utilizáveis. In: VIEIRA, P. F., et al. **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil - subsídios para uma política de fomento.** Florianópolis: APED, 2010.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. **Governança Territorial**: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. Desenvolvimento em questão, Ijuí, v. 1, n. 2, p. 73-97, jul/dez 2003.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro**: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. Dados, online, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011. ISSN 0011-5258.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service**: serving rather than steering. 3. ed. [S.l.]: M.E. Sharpe, Inc., 2011.

ENERCAN S.A. **Enercan Campos Novos Energia S.A.**
Acesso em: novembro 2013.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. RAP, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-44, jan/fev 2001.

FAU/USP. versão preliminar - **PNOT**, 2006. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/2006pnot/PNOT-v-preliminar.pdf>. Acesso em: 2013.

FAVARETO, A. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”?** Estudos Avançados, v. 24, n. 68, 2010.

FAVARETO, A. **Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial**. In: FAVARETO, A. IICA - série Desenvolvimento Rural Sustentável: Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Brasília: [s.n.], v. 12, 2010. Cap. 2.

FAVARETO, A. **Três Momentos na Evolução Recente da Gestão Social do Desenvolvimento Territorial - dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania.** In: IICA Série Desenvolvimento Rural Sustentável - vol. 10. [S.l.]: [s.n.], 2009.

FECAM. SISTEMA DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL. IDMS, 2012. Disponível em: <<http://indicadores.fecam.org.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/621>>. Acesso em: outubro 2014.

GADOTTI, M. **Pedagogia da Terra e Cultura de Sustentabilidade.** Revista Lusófona de Educação, v. 6, p. 15-29, 2005.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. D. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais - paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006.

GOULARTI FILHO, A. **Formação Econômica de Santa Catarina.** 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2007.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios.** Serie Desenv. Rural Sustentável. Brasília: IICA, v. 12, 2010.

HAESBAERT, R. **Da desterritorialização à multiterritorialidade.** Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo. Sao Paulo: [s.n.]. 2005.

HAESBAERT, R. **ORDENAMENTO TERRITORIAL.**

Boletim Goiano de Geografia, v. 26, n. 1, p. 117-124, jan/jun 2006.

JEAN, B. **Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial sustentável:** rumo ao desenvolvimento territorial solidário para um bom desenvolvimento dos territórios rurais. I Colóquio Internacional do Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, agosto 2007.

KLEIN JR, V. H. et al. **Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, Jan/Fev 2012.

LÊVESQUE, B. Comentários: As bases teóricas e metodológicas do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável: convergências e aportes específicos. In: PAULO FREIRE VIEIRA, A. C. C. J.-P. C. **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil.** Florianópolis: APED, 2010.

LÊVESQUE, B. **Economia plural e desenvolvimento territorial na perspectiva do desenvolvimento sustentável:** Elementos teóricos de sociologia econômica e de socioeconomia. Política & Sociedade, v. 14, p. 107-144, abril 2009.

LIPIETZ, A. **Audácia.** [S.l.]: Nobel, 1991.

LÖCKS, G. A. A construção do território da Serra Catarinense. In: _____ **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Serra Catarinense.** Lages: [s.n.], junho de 2011.

MAB. Movimento dos Atingidos por Barragens. Disponível em: <www.mabnacional.org.br>. Acesso em: novembro 2013.

MARCELINO, P. **PRÁTICAS DEMOCRATICAS NA ESCOLA UM ESTUDO DE CASO NUMA ESCOLA SECUNDÁRIA NO NORTE DE MOÇAMBIQUE** - Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação. Lisboa: FACULDADE DE EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA, 2013.

MELO, J. A. B. D. **Ordenamento territorial e sustentabilidade: um diálogo possível? Caminhos de geografia**, Uberlândia, v. 11, n. 33, p. 220-229, março 2010.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. RAP, Rio de Janeiro, v. 42, p. 551-79, maio/junho 2008.

MINAYO, M. C. D. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – MI. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território** - PNOT. Universidade de Brasília – UnB; IICA; ABIPTI. Brasília. 2006.

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, v. 14, 2011.

NAVARRO, Z. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro**. ESTUDOS AVANÇADOS 15 (43), 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a09.pdf>>. Acesso em: dezembro 2011.

NIEDERLE, S. L.; GUILARDI, L. **Aspectos gerais do desenvolvimento socioeconômico nas regiões de Santa Catarina**. VII ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE. Florianópolis: [s.n.]. 2013.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Editora da USP, 2011.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Uberlândia: Edufu, 2008.

OSTROM, E. **Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development**. World Development, v. 24, n. 6, 1996.

PECQUEUR, B. **O desenvolvimento territorial: Uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul**. Raízes, Campina Grande, v. 24, n. 1, p. 10-22, jan/dez 2005.

PECQUEUR, B. **Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados**. Eisforia, Florianópolis, v. IV, p. 135-153, dez 2006. ISSN 1677-2415.

PEIXER, Z. I. **A cidade e seus tempos: o processo de constituição do espaço**. Lages: Uniplac, 2002.

PIRES, V. **Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro**. Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 4, n. 5, 2010.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - 2013**. Atlas Brasil, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: outubro 2014.

POUVREAU, B. **A política de terra de Eugene Claudius-Petit**. Século XX. História Revisão 3/2003. n° 79. p.43-52, 2003. ISSN 10.3917/ving.079.0043. Disponível em: <www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2003-3-page-43.htm>. Acesso em: 2013.

PTDRS - SERRA CATARINENSE. PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO SERRA CATARINENSE. [S.l.]. 2010.

PTDRS-PLANALTO CATARINENSE. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Planalto Catarinense. [S.l.]. 2010.

RIBEIRO, A. C. **Coprodução, habilidades sociais e estratégias para o desenvolvimento rural**: um estudo de caso do planejamento participativo do território da Serra Catarinense. Mestrado Profissional em Administração - ESAG/UEDESC - dissertação, Florianópolis, 2012.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**. 3ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROBERTS, N. **Public deliberation in an age of direct citizen participation**. AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION, v. 34, n. 4, jun 2004.

RONCONI, L. **Governança pública**: um desafio à democracia. Emancipação, v. 11, n. 1, 2011.

RÜCKERT, A. **A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL**, BRASIL. Uma política territorial contemporânea em construção. REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES, Barcelona, v. XI, n. 245, p. 1-16, agosto 2007. ISSN 1138-9788.

RÜCKERT, A. A. **O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. In.: Para pensar uma Política nacional de Ordenamento Territorial. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília, p. 31-39. 2005.

RÜCKERT, A. A. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial**. Cenários Contemporâneos no Rio Grande do Sul. Tese de doutorado - PPGH/USP, São Paulo, 2001.

RÜCKERT, A. A. UFRGS. Investigaciones geográficas. Mexico: UNAM. n°51., 2003. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/labes/publicações/artigos/aldomar>>. Acesso em: 2013.

RÜCKERT, A. A.; ALBUQUERQUE, E. S. **Uma contribuição ao debate sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Mercator - Revista Geografica da UFC, v. 4, n. 8, 2005.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: includente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vertica, 1986.

SACHS, I. **Em busca de novas estratégias de desenvolvimento**. Estud. av., São Paulo, v. 9, n. 25, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: dezembro 2011.

SANTOS, M. ET AL. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. [S.l.]: Lamparina, 2007.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental**: teoria e prática. São Paulo: Oficina de textos, 2004.

SANTOS, S. C. D. **Educação e sociedades tribais**. Porto Alegre: Movimento, 1975.

SARTORI, S. **Análise do processo de constituição e funcionamento dos colegiados territoriais, incluindo todas suas instâncias nos territórios Planalto Catarinense, Serra Catarinense, Meio Oeste-Contestado, Alto Uruguai, no período de 2007 a 2010**. IICA/MDA. Florianópolis, p. 70. 2011.

SCHNEIDER, S. **Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluriatividade**. RBCS, v. 18, n. 51, p. 99-192, fevereiro 2003.

SCHOMMER, P. C. **Gestão pública no Brasil**: notícias do teatro de operações. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 43, n. 4, out/dez 2003.

SDT/MDA. Apresentação-NÚCLEOS DE EXTENSÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. MDA/CNPq. Brasília. 2014.

SDT/MDA. DOCUMENTO DE APOIO Nº 02 - PTDRS - Guia para o Planejamento. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília. 2005.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL/MDA. DOCUMENTO DE APOIO Nº 02 - Guia para o planejamento - PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. MDA. Brasília. 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2010.

SERVA, M. **A dimensão sócio-organizacional do desenvolvimento sustentável.** Anais do IEBANGRAD. Salvador: [s.n.]. 1999.

SILVA, S. P. **A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no brasil.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan/Jun 2012. ISSN 2236-5710.

TURNES, V. A. **Reflexões sobre fluxos migratórios internos de populações no Estado de Santa Catarina.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, v. 4, n. n.1, p. 155-194, jan-abr 2008.

VAILLANCOURT, Y. **Social Economy in the co-construction of public policy.** Annals of Public and Cooperative Economics., v. 80, n. 2, 2009.

VALE, F. F. R. D.; SILVA, J. L. M. D. **Desenvolvimento rural sustentável em territórios do rio grande do norte: uma análise multidimensional.** Google Academics, 2009. Acesso em: janeiro 2012.

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa.** 2^a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VEIGA, J. E. D. **Cidades Imaginárias.** 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VEIGA, J. E. D. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento.** ESTUDOS AVANÇADOS 15 (43), 2001. Disponível em: <www.nead.gov.br>. Acesso em: dezembro 2011.

VIEIRA, P. F. et al. **Potencialidades e obstáculos à construção de territórios sustentáveis no Estado de Santa Catarina.** In: VIEIRA, P. F., et al. Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil. Florianópolis: APED/Secco, 2010. p. 488.

VIEIRA, P. F. **Políticas ambientais no Brasil: Do preservacionismo do desenvolvimento territorial sustentável.** Política&Sociedade, v. 14, p. 27-75, abril 2009.

VIEIRA, P. F. **Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo.** Eisforia, Florianópolis, dez 2006. 249-309.

WHITAKER, G. P. **Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery.** PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, v. 40, n. 3, Mai/Jun 1980.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas

	FOCO DE ANÁLISE	DIMENSÃO	VARIÁVEL	Questões orientadoras
O objeto, onde a política vai incidir.	Território	Desafios de Desenvolvimento História de formação do território e seus desafios	Variáveis: Sociais Economicas Políticas Ambientais	Quais são os principais desafios para o desenvolvimento do território? Quais são as instituições atuantes no território? Quem elas representam? O CODETER possui infraestrutura física? E recursos para as oficinas/reuniões?
O processo, como a política vai agir.	Coprodução/Participação	Diversidade de atores Ambiente de concertação deliberativo ou consultivo Moderação de conflitos Engajamento dos atores Compartilhamento de poder e responsabilidades Construção de vontade coletiva	Atores envolvidos Formas de concertação Estratégias Avanços e limites Respostas aos desafios da região Dificuldades e avanços na gestão coletiva	Como está composto o CODETER? Como foram escolhidas as entidades convidadas a participar do CODETER? O CODETER permite a participação individual? Qual o nível de adesão das representações (convites feitos x aceitos)? Qual o grau de participação nas reuniões? O que motiva a participação? Quais os interesses das instituições em participar? Quais as instituições que tem mais influência na escolha dos projetos? Como acontece a resolução de conflitos e embates? Como são tomadas as decisões coletivas? Qual o tipo de participação e de coprodução o espaço do CODETER proporciona? Que avanços o CODETER proporcionou? E quais os limites? Quais os projetos prioritários? E como são definidos os projetos prioritários?
	Processo de planejamento territorial participativo	Dimensão política ação coletiva construção interesse público coprodução Dimensão técnica plano territorial como ferramenta projetos avaliados	Atores envolvidos Formas de concertação Tipo de coprodução (ou participação) Estratégias dos atores Avanços e limites Respostas aos desafios da região	Qual a noção de território dos membros do CODETER? Como foi feito o recorte do território? Ele reflete de fato a identidade comum dos membros do território? O PTDRS identifica e leva em consideração os recursos locais como estratégia? Quais são os eixos norteadores do PTDRS? Estão de acordo com os desafios da região? Durante o processo de elaboração do PTDRS: Como foi a sensibilização/mobilização dos atores? Quantos seminários aconteceram? Como foi redigido o texto final? Quantos projetos/ações foram pactuados coletivamente? Como são destinados/orientados os recursos para investimento na produção?
Os efeitos, o que a política provocou.	Efeitos do planejamento	Implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS à	Análise dos resultados do PTDRS a luz dos objetivos pactuados no plano	Dos projetos oriundos do PTDRS quantos foram executados? Os projetos executados foram executados no nível de território? Ou isoladamente pelos municípios? Existem projetos aprovados e com recursos liberados que não foram executados? Porque?

	FOCO DE ANÁLISE	DIMENSÃO	VARIÁVEL	Questões orientadoras
		luz do DTS Contempla multidimensões Intermunicipal Mudanças institucionais Participação qualificada	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos contratados • Projetos executados • Sustentabilidade do plano 	Como o PTDRS tem sido usado? Ele orienta a ação das instituições na região? Quais são as principais dificuldades na implantação dos projetos? Quais estratégias têm sido usadas na implementação dos projetos escolhidos? O que aconteceu com o CODETER? Se institucionalizou como fórum de concertação?

ANEXO I - PROJETOS TERRITORIAIS PLANALTO CATARINENSE**2004 a 2011****Território Rural de Identidade do Planalto Catarinense**

Abdon Batista, Brunópolis, Campos Novos, Celso Ramos, Curitibaanos, Ibiã, Frei Rogério, Monte Carlo, Ponte Alta do Norte, Santa Cecília, São Cristóvão do Sul, Vargem e Zortéa

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2004

P rojeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base sindical	Proponente
	AQUISICAO RESFRIADOR DE LEITE CAPACIDADE 4000 LITROS	R\$ 50.000,00	FETAESC	Prefeitura municipal de Celso Ramos
	CONSTR. UNID. PROCESAMENTO DE CERA, AQUISICAO EQUIPAMENTOS CAPACITACAO TECNICA GERENCIAL	R\$ 96.802,00	MST	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2005

P rojeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	APOIO CADEIA PRODUTIVA DO LEITE -AQUISICAO RESFRIADOR LEITE COM TANQUE EXPANSAO 2000 L.E CONSTRUCAO ABRIGO P/RESFR.9 M2	R\$ 16.542,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE FREI ROGÉRIO
	AQUISICAO RESFRIADOR LEITE COM TANQTE EXPANSAO 2000 LITROS	R\$ 14.704,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBANOS

	ECONSTRUCAO ABRIGO RESFRIADOR 9,00 M2			
	'AQUISICAO RESFRIADOR LEITE C/TANQUE DE EXPANSAO C/1600 L	R\$ 15.687,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CRISTÓVÃO DO SUL
	'AQUISICAO RESFRIADOR LEITE C/TANQUE DE EXPANSAO C/1600 L	R\$ 15.750,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRUNÓPOLIS
	'AQUISICAO RESFRIADOR LEITE C/TANQUE DE EXPANSAO C/1600 L	R\$ 15.750,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE CARLO
	'AQUISICAO RESFRIADOR LEITE C/TANQUE DE EXPANSAO C/1600 L E CONSTRUÇÃO DE ABRIGO	R\$ 17.815,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIAM
	AQUISICAO GRADE NIVELADORA E PENDULAR	R\$ 11.700,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE ZORTEA
	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS PARA UNIDADE PROCESSAMENTO LEITE	R\$ 91.840,00	MST	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2006

P rojeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	CONSTRUCAO DE UMA CANTINA PARA PRODUCAO DE VINHO	R\$ 110.000,00	FETAESC	PRFEFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2007

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	FORTALECIMENTO CADEIA PRODUTIVA DO LEITE E DA	R\$ 34.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CELSO RAMOS

	CONSOLIDACAO DO ARRANJO DE PRODUTOS AGROECOLOGICOS			
	APOIO FORTALECIMENTO CADEIA PRODUTIVA DO LEITE E DA CONSOLIDACAO DO ARRANJO DE PRODUTOS AGROECOLOGICOS	R\$ 26.112,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS
	APOIO FORTALECIMENTO CADEIA PRODUTIVA DO LEITE E DA CONSOLIDACAO DO ARRANJO DE PRODUTOS AGROECOLOGICOS	R\$ 31.860,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE FREI ROGÉRIO
	APOIO FORTALECIMENTO CADEIA PRODUTIVA DO LEITE E DA CONSOLIDACAO DO ARRANJO DE PRODUTOS AGROECOLOGICOS	R\$ 27.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE CARLO
	APOIO AO PROCESSAMENTO DE OLEOS ESSENCIAIS COM AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS PARA PROCESSAMENTO DE PLANTAS BIO ATIVAS	R\$ 40.520,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE ABDON BATISTA
	APOIO IMPLANTACAO AGROINDUSTRIA AGUARDENTE DE CANA-DE-ACUCAR ATRAVES DE CONSTRUCAO DE AGROINDUSTRIA E AQUIS.MAQ E EQUIP.	R\$ 124.650,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CELSO RAMOS
	APOIO CADEIA PRODUTIVA, BENEFICIAMENTO E COMERCIALIZACAO DE GRAOS	R\$ 40.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CRISTÓVÃO DO SUL
	APOIO CADEIA PRODUTIVA,	R\$ 54.469,80	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE FREI ROGÉRIO

BENEFICIAMENTO E COMERCIALIZAÇÃO DE GRAOS			
---	--	--	--

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2008

Projetos	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	Incrementar a produção e fortalecer a cadeia produtiva de grãos através da aquisição de caminhão.	146.400,00	FETAESC	SDR CURITIBANOS
	Incrementar a produção e fortalecer a cadeia produtiva de grãos através da aquisição de equipamentos para reforma da UBSM	139.528,00	FETAESC	SECRETARIA ESTADUAL DA AGRICULTURA E

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2009

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	Aquisição de um caminhão refrigerado, com caixa furgão frigorífica e equipamento de frio acoplado.	225.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS
	Apoio ao desenvolvimento do agroecoturismo para municípios integrantes do Território do Planalto Catarinense	138.248,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE ZORTEA

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2010

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	Construção de estrutura física para apoio e fortalecimento da articulação sindical e territorial de organizações do Território do Planalto Catarinense	168.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS
	Construção e aquisição de equipamentos para o Centro de Formação e Apoio à Agricultura	185.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE ZORTEA

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2011

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	Aquisição de máquinas e equipamentos para a Unidade de processamento de leite	276.000,00	MST	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS

ANEXO II - PROJETOS TERRITORIAIS SERRA CATARINENSE

2004 a 2011

Território Rural de Identidade da Serra Catarinense

Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Ponte Alta, Paineira, Palmeira, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici, Urupema.

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2004

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base sindical	Proponente
	CONSTRUCAO DAS INSTALACOES FISICAS DA UNIDADE DIDATICA DE VIME, AQUISICAO DE MOBILIARIO PARA UNIDADE DE CAPACITACAO.	R\$ 152.670,00	FETA ESC	SEC.DO ESTADO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA AGRICULTURA
	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS PARA INCREMENTO DA COMERCIALIZACAODE ALIMENTOS AGROECOLOGICOS	R\$ 13.428,00	FETR AF	PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGES
	AQUISICAO DE SECADOR DE LEITO FIXO	R\$ 10.000,00	FETR AF	PREFEITURA MUNICIPAL DE ANITA GARIBALDE
	CONSTRUCAO DE ENTREPOTO DE COMERCIALIZACAO NO MUNICIPIO	R\$ 30.000,00	FETA ESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE PAINEL

Quadro 2 - Síntese dos Projetos do PROINF 2005 (Investimento/Custeio).

Projeto	Objetos do Projeto	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	AQUISICAO DE VEICULO E COMPUTADOR – Emenda para a rede ecovida	R\$ 29.411,00	FETRAF	PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTE ALTA
	AQUISICAO DE RESFRIADOR DE LEITE COM TANQUE E ABRIGO.	R\$ 16.038,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE URUBICI
	AQUISICAO DE RESFRIADOR DE LEITE COM TANQUE E ABRIGO.	R\$ 16.038,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM RETIRO
	AQUISICAO DE RESFRIADOR DE LEITE COM TANQUE E ABRIGO e Botijão de semen	R\$ 16.038,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE URUPEMA
	AQUISICAO DE RESFRIADOR DE LEITE COM TANQUE	R\$ 15.687,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE PAINEL
	AQUISICAO DE RESFRIADOR DE LEITE COM TANQUE	R\$ 16.542,00	FETRAF	PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTE ALTA
	AQUISICAO DE RESFRIADOR DE LEITE COM TANQUE	R\$ 15.687,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE BOCAINA DO SUL
	CONSTRUCAO AGROINDUSTRIA DO GRUPO RENASCER. ADEQUACAO AGROINDUSTRIA PANIFICACAO COMUNIDADE SAO PEDRO.	R\$ 25.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE URUBICI
	CONSTRUCAO DE SEDE DA ASSOCIACAO DA COMUNIDADE DE	R\$ 30.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO BELO DO SUL

	CAMPINAS.			
	AQUISICAO DE MAQUINA DE BENEFICIAMENTO DE CEBOLA E OUTROS.	R\$ 26.500,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM RETIRO
	APOIO A EDUCACAO E AO DESENVOLVIMENTO COMUNITARIO RURAL.	R\$ 89.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CERRO NEGRO
	CONSTRUCAO DE CAMARA FRIA E AGROINDUSTRIA	R\$ 80.000,00	FETRAF	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2006

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	AQUISICAO 2 BALANCAS, 2 EMBALADEIRAS, 2 SELADORAS, PANELA EX TRATORA, MESA INOX, PISTOLA, MAQUINAS COSTURA E ACOLCHOAR	R\$ 27.936,00	FETRAF	PREFEITURA MUNICIPAL DE ANITA GARIBALDI
	AQUISICAO DE EMBALADEIRA A VACUO E AQUISICAO DE FORNO	R\$ 9.700,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE URUBICI
	AQUISICAO DE FREEZER, MAQUINA DE BORDADO, MAQUINA DE COSTURAE MAQUINA PARA ACOLCHOAR.	R\$ 12.028,00	FETRAF	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM

	AQUISICAO MAQUINA BORDAR,CARDADEIRA,TEAR E RODA, PIROGRAFO, TANQUE PARA CURTIR COURO E MAQUINA PARA COSTURAR COURO	R\$ 10.912,50	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CERRO NEGRO
	AQUISICAO MINI-PRENSA, FILTRO PRENSA E DESCASCADOR	R\$ 22.116,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE OTACILIO COSTA
	AQUISICAO EMBALADEIRA A VACUO,MAQUINA DESIDRATAR HORTALICAS,BALANCA ELETRONICA DIGITAL,MESA ACO INOX E MULTI PROCESSADOR	R\$ 15.326,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM RETIRO
	APOIO A IMPLANTACAO DE INFRAESTR.DA COOP.CENTRAL DE COMERC.EAPOIO A CADEIA PRODUTIVA DO LEITE- AGRICULTURA FAMILIAR.	R\$ 120.592,00	FETRAF	SECRT.DO ESTADO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA AGRICULTURA

Quadro 4 - Síntese dos Projetos do PROINF 2007 (Investimento/Custeio).

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	ENTREPOSTO DO MEL	R\$ 70.000,00	FETAESC	Prefeitura municipal de Bocaina do Sul
	APOIO APERFEICOAMENTO PRATICAS DE FABRICACAO PRODUTOS DERIVADOS DO LEITE	R\$ 128.340,00	FETAESC	SECRT.DO ESTADO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA AGRICULTURA
	APOIO ESTRUTURACAO	R\$	FETAESC	SECRT.DO ESTADO DO

	CONSORCIO PUBLICO DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENCAO A SANIDADE SUASA	40.000,00		DESENVOLVIMENTO RURAL E DA AGRICULTURA
	AQUISICAO DE TRATOR AGRICOLA – EMENDA DE PARLAMENTAR	R\$ 80.000,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE URUBICI

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2008

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	Aquisição de Veículo e conclusão obra física na Casa Familiar Rural do Cerrito.	R\$ 40.000,00	FETAESC	Prefeitura Municipal de São José do Cerrito
	AMPLIAÇÃO DA SEDE FÍSICA DA COOPERATIVA E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA DENTRO DO ENTREPOSTO (EMBALADEIRA, PALETIS, ETC)	R\$ 74.862,00	FETRAF	SECRETARIA ESTADUAL DE AGRICULTURA
	AQUISIÇÃO DE DIVERSOS EQUIPAMENTOS PARA ESTRUTURAÇÃO DE GRUPOS PRODUTORES AGROECOLOGISTAS QUE ATUAM NA CADEIA DO LEITE, FRUTAS E HORTALIÇAS (RESFRIADORES DE LEITE, BOTIJÕES DE INSEMINAÇÃO, COMPUTADORES DE MESAS, ETC)	R\$ 171.212,00	FETAESC	SECRETARIA ESTADUAL DE AGRICULTURA
	AQUISIÇÃO DE 15 KIST'S DE	R\$	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGES

	FEIRAS LIVRES PARA A COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA ACRO NOS BAIRROS DE LAGES E ESTRUTURA DE COMERCIALIZAÇÃO PARA A FEIRA REGIONAL REALIZADA NA UNIPLAC	48.000,00		
	AQUISIÇÃO DE 12 KIT'S DE FEIRAS COMPOSTOS DE TRÊS BARRACAS, UM FREEZER, 2 BALANÇAS DIGITAIS, 60 CAIXAS PLÁSTICAS, TRÊS MESAS COM QUATRO CADEIRAS PARA AS FEIRAS MUNICIPAIS DE COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA.	R\$ 87.552,00	FETAESC	SDR LAGES
	INSTALAÇÃO DE UMA CENTRAL DE COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ARTESANATO SERRANO NO PARQUE DE EXPOSIÇÃO DE BOM RETIRO AO LADO DA BR 282.	R\$ 114.840,00	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM RETIRO

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	Implantação de uma unidade de produção de tijolos ecológicos, aquisição de um veículo utilitário e de uma máquina hidráulica para produção de tijolos modulares ecológicos e capacitação de agricultores para uso do solo cimento na edificação de moradias.	0 164.000,0	MST	Prefeitura Municipal de CORREIA PINTO
	Adequar as instalações físicas do Pavilhão do Vime, aquisição de máquinas e equipamentos de serralheria, de computadores e periféricos, para a capacitação Profissional continuada e integrada os agricultores familiares, oportunizando a geração de emprego e renda, ocupando a mão de obra local, agregando valor aos produtos e contribuindo para o aumento da renda regional.	0 100.000,0	FETAESC	PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO RUFINO
	Criar e manter uma rede de comunicação com o propósito de divulgar, expandir e consolidar, as	0 100.206,0	FETRAF	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de São Joaquim

estratégias de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) no território de abrangência dos municípios da micro região de São Joaquim			
---	--	--	--

Quadro - Síntese dos Projetos do PROINF 2010

Projeto	<u>Objetos do Projeto</u>	Valor do MDA	Base Sindical	Proponente
	Aquisição de um caminhão com baú térmico e edificação de um centro de comercialização de produtos da agricultura familiar	304.000,00	MST	Prefeitura Municipal de Ponte Alta

OBS: em 2011 não teve projeto aprovado

ANEXO III - LINHAS DE AÇÃO, QUESTÕES ESTRATÉGICAS E PROPOSTAS ESTRATÉGICAS TERRITÓRIO SERRA CATARINENSE

Linha de Ação	Questão Estratégica 1	Propostas Estratégicas
Questão Fundiária	<p>Considerando:</p> <p>Extensão territorial, o êxodo rural, a existência de moradias abandonadas, o custo elevado da terra pela especulação imobiliária, a burocracia do programa crédito fundiário, a falta de análise de viabilidade dos projetos de produção implantados, a aquisição de terra por terceiros que não se enquadram nos critérios do programa, a falta de um programa de reordenamento agrário, e a falta de discussão da sucessão da propriedade com os jovens rurais e a falta de documentação dos jovens rurais.</p> <p>e por outro lado:</p> <p>O programa luz para todos e o melhor acesso as propriedades, a existência do programa de documentação, o indexador do pagamento das terras ser em produto agrícola, a implantação de novos assentamentos da reforma agrária e de reassentamentos de barragens, a implementação de novas alternativas de produção no meio rural</p> <p>Pergunta-se:</p> <p>Como implementar um programa de acesso e</p>	<p>Capacitar técnicos, dirigentes de entidades e beneficiários sobre o funcionamento do PNCF</p> <p>Capacitar os beneficiários sobre alternativas produtivas rurais e formulação do seu projeto de vida e produção;</p> <p>Estabelecer a parceria com a equipe de agrimensura e advogado da Secretaria de Estado da Agricultura e AMURES para regularização fundiária;</p> <p>Organizar as famílias em grupos de cooperação para acesso ao PNCF e construção do projeto de vida e produção;</p> <p>Mover uma ação popular pela isenção de taxas cartoriais e municipais de regularização fundiária;</p> <p>Apoiar a ação popular pelo estabelecimento do limite da terra no Brasil e a revisão dos índices de produtividade, bem como a revisão do processo de cobrança do ITR, com a municipalização do serviço.</p> <p>Articular o conjunto de programas agrícolas (crédito, ater, luz para todos, habitação rural, paa, pnae, incentivos municipais entre outros) aos assentados, reassentados e novos proprietários por aquisição ou herança da terra;</p> <p>Vetar o acesso de proprietários de terra e promover maior controle social sobre o PNCF com participação do CODETER;</p> <p>Projeto Territorial de criação de vilas rurais articulando os</p>

	regularização da terra no território?	programas de apoio.
--	---------------------------------------	---------------------

Linha de Ação	Questão Estratégica 2	Propostas Estratégicas
<p>Crédito Rural</p>	<p>Considerando:</p> <p>A existência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf ofertando crédito de custeio e investimento, que financia a produção e agregação de valor e possibilitando investimentos em meios de produção, atrelado a uma política de garantia de preços mínimos, e a existência de Cooperativas de Crédito no território.</p> <p>e por outro lado:</p> <p>O endividamento estrutural dos agricultores familiares, a dependência financeira do Pronaf, a má aplicação do crédito, o custo de produção crescente, e a existência de famílias sem acesso ao crédito.</p> <p>Pergunta-se:</p> <p>Como articular as políticas de crédito, assistência técnica e garantia de venda, melhorar a eficiência e a eficácia no uso do crédito rural com recursos de custeio vinculados aos investimentos e com acesso universal pelos(as) agricultores do território?;</p>	<p>Ampliação de cobertura de preço mínimo para todas as culturas, perenes e anuais;</p> <p>Fomentar a diversificação da produção para outras cadeias produtivas;</p> <p>Ampliação do quadro técnico para ATER, com equipe multidisciplinar, capacitação dos agricultores e agricultoras para aplicação dos recursos;</p> <p>Repensar a política de ATER, (projeto territorial), discutindo a cultura humana produtiva, o que produz? Esta estar baseada na sustentabilidade da Unidade de Produção, abrangendo as dimensões sociocultural, econômica e ambiental;</p> <p>Criar uma política de garantia com um fundo de aval territorial;</p> <p>Estruturas para armazenamento, equipamento para beneficiamento, (Projeto Territorial) para agricultura familiar;</p> <p>Ampliar a disponibilização de crédito para bancos 100% públicos com responsabilidade social;</p> <p>Organizar uma ação coletiva entre as cooperativas de crédito, com as entidades de classe numa proposta unificada de liberação de recursos com assistência técnica, fazer um debate territorial;</p> <p>Articular com as Cooperativas ou Postos de Crédito para atender a agricultura familiar com compromisso social nos municípios;</p>

		Organizar, construir um programa de produção ecológica territorial, envolvendo todas as entidades.
--	--	--

Linha de Ação	Questão Estratégica 3	Propostas Estratégicas
<p>Seguro Agrícola da Agricultura Familiar - SEAF</p>	<p>Considerando: A existência do seguro agrícola da agricultura familiar com cobertura da produção e parte da renda esperada.</p> <p>e por outro lado: A falta de zoneamento de culturas estratégicas (alho, moranga...), e da inexistência de cobertura para sementes crioulas; de assegurar as culturas plantadas, mas somente com o uso do pacote agroquímico; o descumprimento do objeto financiado por parte dos agricultores, a burocracia e os custos altos com cartório</p> <p>Pergunta-se: Como ampliar o zoneamento, cobrir lavouras tradicionais e agroecológicas, incluir o uso de sementes crioulas e ampliar o acesso ao seguro diminuindo a burocracia, custos legais e o desvio de finalidade por parte dos agricultores?</p>	<p>Maior controle social do financiamento agrícola, sob a responsabilidade das instituições financeiras, e fortalecimento das cooperativas de crédito rural;</p> <p>Fortalecer os sindicatos de trabalhadores rurais para ampliar as conquistas e o controle social sobre a política;</p> <p>Cadastrar as sementes crioulas no Cadastro Nacional de Cultivares Crioulas para garantia de acesso ao SEAF e criar um banco de sementes crioulas do território;</p> <p>Realizar seminários municipais e atividades de capacitação sobre o seguro agrícola;</p> <p>Apoiar a pesquisa no desenvolvimento de novas cultivares e culturas com potencial para o território;</p> <p>Discutir com os bancos e cooperativas o custeio associado ao seguro, ampliando a diversidade de culturas financiadas como estratégia de redução do risco.</p>

Linha de Ação	Questão Estratégica 4	Propostas Estratégicas
Política de Garantia de Preços Mínimos	<p>Considerando:</p> <p>A existência da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM que possibilita a efetivação de contratos de compra com o governo, balizando o preço mínimo de mercado de determinados produtos do território como o feijão</p> <p>e por outro lado:</p> <p>A falta de estruturas de armazenagem credenciadas na CONAB para operar a PGPM que estejam a serviço da agricultura familiar.</p> <p>Pergunta-se:</p> <p>Como ampliar o acesso a PGPM diminuindo a ação dos atravessadores e gerando maior renda para os agricultores(as) e consequentemente para o desenvolvimento do território?</p>	<p>Divulgar e esclarecer os mecanismos de funcionamento da política junto aos beneficiários e suas organizações;</p> <p>Implantar estruturas de armazenagem e beneficiamento credenciadas pela CONAB para atender a demanda territorial</p> <p>Incluir o leite na política de garantia de preço mínimo;</p> <p>Fortalecer associações e cooperativas para a implementação da PGPM, realizar trocas de experiências entre as iniciativas;</p> <p>Fortalecer os sindicatos de trabalhadores rurais para ampliar as conquistas e o controle social sobre a política;</p>

Linha de Ação	Questão Estratégica 5	Propostas Estratégicas
----------------------	------------------------------	-------------------------------

<p>Habitação Rural</p>	<p>Considerando:</p> <p>O déficit habitacional no território, a baixa qualidade das moradias no meio rural, deterioração, falta de instrumentos para acessar as políticas de habitação, documentação e regularização da terra.</p> <p>e por outro lado:</p> <p>Os projetos da serraria móvel e da unidade de fabricação de tijolos ecológicos em implantação, a existência do Programa Nacional de Habitação Rural e a articulação com a CEF, da Associação de Habitação da Região Serrana e da experiência exitosa dos projetos dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais de São Joaquim e Anita Garibaldi</p> <p>Pergunta-se:</p> <p>Como implementar um Programa de Habitação Rural no território?</p>	<p>Adequar ambientalmente as propriedades para autorização do uso da araucária nos limites estabelecidos em lei para construção de moradias, através da municipalização do serviço ambiental;</p> <p>Regularização fundiária das propriedades rurais como estabelecido no tema da questão agrária, para o acesso ao PNHR</p> <p>Desenvolver projetos de habitação, voltados ao conforto das famílias, com aquecimento solar, serpentina, aproveitamento da água da chuva, e saneamento básico, como no projeto Caprichando a Morada;</p> <p>Desenvolver um projeto de habitação territorial, com o estabelecimento de parcerias com agentes financeiros (CEF e cooperativas de crédito) governo do estado (Cohab, SC Rural), Amures e prefeituras e organizações da sociedade civil (AHBRES, COOPERHAF entre outras);</p> <p>Desenvolver projetos habitacionais com técnicas de bioconstrução;</p> <p>Organizar e capacitar os beneficiários para a construção de moradias em regime de mutirão;</p> <p>Estimular a organização dos trabalhadores da construção civil em uma cooperativa regional para execução das moradias;</p> <p>Incluir nos currículos das escolas do campo, disciplina teórico-prática sobre técnicas de bioconstrução;</p>
------------------------	---	---

Linha de Ação	Questão Estratégica 6	Propostas Estratégicas
Programa de	Considerando:	Aprovar projeto de lei estadual pela isenção dos impostos para os alimentos ofertados ao programa de aquisição de alimentos;

<p>Aquisição de Alimentos - PAA</p>	<p>A implementação do PAA desde 2004 no território em parceria com a CONAB através da Cooperativa Ecoserra e do COMSEA Lages, do PAA do Estado de SC em 2009 com a parceria do CONSAD, possibilitando a aquisição de alimentos da agricultura familiar com doação simultânea para entidades assistenciais e o PAA Estoque</p> <p><i>e por outro lado:</i></p> <p>Indefinição da continuidade do PAA, o pagamento de impostos ao Estado (ICMS) sem a participação financeira do mesmo no programa, o baixo acesso de agricultores(as) familiares ao programa e a fragilidade do controle social das políticas de segurança alimentar</p> <p><i>Pergunta-se:</i></p> <p>Como articular as instituições e os recursos para ampliação da política de segurança alimentar na perspectiva da implantação de um Sistema Territorial de Segurança Alimentar e Nutricional?</p>	<p>Elaborar e implantar projetos estruturantes para o fortalecimento e ampliação da política de maneira ininterrupta;</p> <p>Implantar aparelhos de segurança alimentar (bancos de alimentos, cozinhas e hortas comunitárias, projetos de agricultura urbana) em todos os municípios que compõe o território;</p> <p>Organizar mecanismo de distribuição/comercialização local, articulando a oferta de alimentos produzidos pela agricultura familiar a demanda de alimentos do público do Bolsa Família.</p>
-------------------------------------	--	--

Linha de Ação	Questão Estratégica 7	Propostas Estratégicas
---------------	-----------------------	------------------------

<p>Aposentadori a Rural</p>	<p>Considerando:</p> <p>O elevado número de aposentados e a necessidade de cadastramento dos agricultores familiares para fins de aposentadoria, a importância da aposentadoria na manutenção de famílias no meio rural, e o reconhecimento da pluriatividade dos(as) agricultores que prestam serviço ou contratam serviços por até 120 dias sem prejuízos a seguridade especial bem como na legalização da comercialização com uso de bloco de nota de produtor rural</p> <p>e por outro lado:</p> <p>Crédito consignado, endividando os(as) aposentados, o desconhecimento dos benefícios e limites da seguridade especial, a dificuldade em discutir a sucessão da propriedade com os(as) aposentados rurais, a aposentadoria como política de clientelismo.</p> <p>Pergunta-se:</p> <p>Como ter reconhecido os direitos adquiridos da aposentadoria e articular esta política as demais ações de desenvolvimento territorial.</p>	<p>Capacitar as organizações e beneficiários sobre a seguridade especial, LOAS entre outros;</p> <p>O CODETER apoiar os sindicatos no cadastramento dos(as) agricultores(as) familiares do território;</p> <p>Articular os programas de comercialização e doação de alimentos às famílias aposentadas;</p> <p>Debater o tema da sucessão das propriedades com os aposentados</p> <p>Desenvolver projetos e programas de lazer para os idosos, estimulando a sua organização;</p> <p>Realizar debates e capacitações sobre políticas de geração e estimular a sistematização do conhecimento;</p> <p>Ampliar o acesso a saúde no meio rural, promover um programa de plantas medicinais com este público;</p> <p>Ampliar o acesso a outras políticas agrícolas, de habitação e educação como as bibliotecas rurais no meio rural;</p>
---------------------------------	---	--

<p>Linha de Ação</p>	<p>Questão Estratégica 8</p>	<p>Propostas Estratégicas</p>
---------------------------------	-------------------------------------	--------------------------------------

<p>Bolsa Família</p>	<p>Considerando:</p> <p>Que a serra catarinense é o território com maior transferência/dependência de benefícios sociais, com elevado número de famílias em condição de insegurança alimentar, com aproximadamente 13 mil beneficiários do BF</p> <p>e por outro lado:</p> <p>Que os beneficiários estão distribuídos no meio urbano e rural, o que caracteriza a baixa produção agrícola de subsistência; o estímulo ao consumismo onde a alimentação nem sempre é a prioridade, a desorganização dos beneficiários do BF e a fragilidade do controle social do programa</p> <p>Pergunta-se:</p> <p>Como articular a política e os beneficiários do BF a outras estratégias de segurança alimentar e de geração de trabalho e renda em curso no território?</p>	<p>Buscar a articulação entre os Programas sociais e de desenvolvimento territorial através da criação de Fóruns municipais e Territorial;</p> <p>Unificar os Projetos dentro do Programa Fome Zero existentes no Território;</p>
----------------------	---	---

Linha de Ação	Questão Estratégica 9	Propostas Estratégicas
<p>Alimentação Escolar</p>	<p>Considerando:</p> <p>A demanda das escolas para a alimentação escolar e a</p>	<p>Mobilizar técnicos, gestores públicos e agricultores sobre a implementação da Lei, realizar o 2º Seminário Territorial sobre o Tema e constituir um fórum permanente de debate;</p>

	<p>possibilidade de articular esta demanda com a oferta dos alimentos produzidos pela agricultura familiar,</p> <p><i>e por outro lado:</i></p> <p>Descompromisso dos gestores públicos, fragilidade dos Conselhos Alimentação Escolar, diversidade de oferta de alimentos, falta de inspeção dos produtos, a terceirização da alimentação escolar</p> <p><i>Pergunta-se:</i></p> <p>Como implementar a Lei 11.947 nas escolas municipais, estaduais e federais, do território e para além deste?</p>	<p>Mobilizar a comunidade na aprovação de uma lei municipal e estadual pela proibição da terceirização da alimentação escolar;</p> <p>Isentar impostos para fins de abastecimento da alimentação escolar;</p> <p>Implantar o SIM/SUASA nos municípios para oferta de alimentos inspecionados, com valor agregado;</p> <p>Capacitar técnicos, gestores, membros do CAE e organizações da agricultura familiar sobre a implementação e controle social da LEI;</p> <p>Realizar um programa de intercâmbio entre a agricultura familiar e estudantes, tendo na alimentação escolar o tema gerador;</p> <p>Identificar e certificar os alimentos ofertados pela agricultura familiar às escolas participantes do programa.</p>
--	---	--

Linha de Ação	Questão Estratégica 10	Propostas Estratégicas
<p>Ambiente preservado;</p> <p>pagamentos de bens e serviços ambientais;</p> <p>Agroturismo;</p>	<p><i>Considerando:</i></p> <p>O capital natural do território, onde estão as maiores reservas de água (aquífero guarani e nascentes dos principais rios de SC) de mata atlântica, com a existência de parques Nacionais e Unidades de Conservação, a manutenção de remanescentes florestais nas propriedades rurais, a topografia acidentada e o clima serrano</p> <p><i>e por outro lado:</i></p>	<p>Implantar uma Política de Compensação Ambiental, crédito de carbono e pagamento por bens e serviços ambientais no território; concedendo incentivos e abatimento de impostos, como o ICMS Ecológico;</p> <p>Criar um Fundo Territorial de Meio Ambiente para pagamento das famílias que preservam os recursos naturais;</p> <p>Interligar os PARNAS, UC's e áreas de preservação das propriedades através de corredores ecológicos.</p> <p>Municipalização do serviço ambiental e criação de fundos</p>

	<p>A implantação de projetos hidroelétricos e parques eólicos, a monocultura extensiva, o uso indiscriminado de agroquímicos, a apropriação privada dos recursos naturais</p> <p>Pergunta-se:</p> <p>Como implementar projetos de desenvolvimento sustentáveis, com base no capital natural do território?</p>	<p>municipais e territorial de meio ambiente para apoio a projetos de adequação ambiental.</p>
--	---	--

Linha de Ação	Questão Estratégica 11	Propostas Estratégicas
<p>Redes Sócio Técnicas</p>	<p>Considerando:</p> <p>A existência de Redes sócio técnicas organizadas no território (vime, fruticultura, maçã, morango, madeira, mel, hortaliças, moranga, batata, gado, ovinos, piscicultura, grãos, plantas medicinais e aromáticas, leite e derivados, queijo, erva-mate, pinhão, sementes, produtos agroecológicos, agroturismo e artesanato regional) e a capacidade de geração de emprego e renda destas redes,</p> <p>e por outro lado:</p> <p>Êxodo rural, falta de perspectivas para a sucessão da</p>	<p>Ampliar o acesso as políticas públicas através da discussão e implementação do Plano Safra Territorial, lei de ater, da sensibilização de dirigentes e dos envolvidos nas redes nos municípios a partir das experiências, implementando projetos conjuntos para acesso a assistência técnica, crédito, mercados, garantias...)</p> <p>Incorporar na educação do campo a formação voltada à apropriação das redes sociotécnicas do território;</p> <p>Fortalecer as organizações (movimentos, associações, cooperativas, sindicatos) e espaços de gestão social (colegiados, conselhos entre outros) com autonomia e empoderamento sobre o processo de discussão e implantação das políticas públicas através da participação efetiva da sociedade nos espaços, da troca de experiências, da realização de</p>

	<p>propriedade, ilusão em relação a vida urbana, dificuldade de acesso a políticas públicas (saneamento, educação, comunicação, saúde, esporte e lazer, transporte), poucas alternativas de geração de renda não agrícola, outras ocupações profissionais no meio rural, mão-de-obra agrícola sazonal e desorganizada, exigências trabalhistas para contratação de mão-de-obra</p> <p>Pergunta-se:</p> <p>Como fortalecer e ampliar as redes sociotécnicas em organização, domínio das cadeias produtivas e de agregação de valor na perspectiva da autonomia e fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações com qualidade de vida de todos os envolvidos?</p>	<p>atividades de capacitação.</p> <p>Definir claramente os pontos de estrangulamento e potencialidades das redes sociotécnicas na perspectiva do desenvolvimento de projetos com recursos públicos (governos federal, estadual e municipal, e suas organizações: companhias, bancos, agências, fundos) e privados, garantindo a participação da sociedade civil na implantação e controle social dos projetos.</p> <p>Promover a articulação dos espaços de gestão social e das organizações através de fóruns municipais e territorial, com participação e fortalecimento do CODETER.</p>
--	---	--

Linha de Ação	Questão Estratégica 12	Propostas Estratégicas
Agregação de valor	<p>Considerando:</p> <p>Que a economia da maioria dos municípios provém da agricultura e que existe baixa agregação de valor aos produtos por ela produzidos. Que a implantação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA no território e representa uma oportunidade para a agroindústria familiar e comercialização de seus produtos no território e país com abastecimento dos programas de aquisição de alimentos e alimentação escolar.</p>	<p>Construir as condições técnicas e legais para adesão ao Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária.</p> <p>Fortalecer o CISAMA e o SIM em todos os municípios do território através de projetos de estruturação dos serviços e de custeio.</p> <p>Organizar e apoiar a comercialização em bases cooperativas, projetos estruturais, de logística e de serviços, articulando as iniciativas em rede para acesso aos mercados.</p> <p>Construir novas relações de mercado, articulando a oferta com a demanda, a partir de uma pesquisa junto aos consumidores, espaços e canais alternativos de comercialização e mercados institucionais, com a</p>

	<p><i>e por outro lado:</i></p> <p>Legislação Rigorosa, extensão territorial e o baixo poder aquisitivos da população, a falta de estrutura dos serviços de inspeção nos municípios, de capacitação profissional de técnicos, capacitação dos(as) agricultores familiares, competitividade com grandes empresas</p> <p><i>Pergunta-se:</i></p> <p>Como implantar, estruturar e capacitar o serviço de inspeção municipal e as agroindústrias familiares para agregação de valor e inserção dos produtos no mercado, valorizando a cultura alimentar e os produtos regionais?</p>	<p>construção de uma marca de identidade territorial.</p> <p>Articular e desenvolver atividades de capacitação em processamento e manipulação de alimentos, boas práticas agropecuárias e de fabricação, organização e gestão de agroindústrias familiares, visando a viabilidade dos empreendimentos e produtos de qualidade.</p> <p>Apoiar através de projetos agroindustriais os produtos com potencial a Identidade Geográfica.</p>
--	--	---

Linha de Ação	Questão Estratégica 13	Propostas Estratégicas
Transporte e logística de abastecimento e	<p><i>Considerando:</i></p> <p>A excelente localização geográfica do território em relação a grandes centros urbanos, a existência das BRs 282 e 116,</p>	<p>Apoiar o poder público para criar instrumentos legais que permitam a confecção e manutenção de estradas de acesso às propriedades rurais e locais de produção.</p> <p>Elaborar projetos, priorizar e destinar recursos (públicos e</p>

serviços	<p>rodovias SC 425, 458, 457, 438, 439, 470, e acesso a mercados</p> <p><i>e por outro lado:</i></p> <p>Falta de Infra-estrutura e logística, extensão e a baixa qualidade das estradas no meio rural,</p> <p><i>Pergunta-se:</i></p> <p>Como melhorar as condições de acesso às propriedades e ao turismo, a qualidade das estradas rurais e a logística para o transporte dos produtos e abastecimento do território?</p>	<p>privados) para a confecção de acessos e manutenção das estradas rurais, através da previsão de retorno financeiro dos usuários (nota fiscal e de produtor rural).</p> <p>Incluir ações e projetos como as máquinas a serem adquiridas no PAC2, a serviço dos programas da agricultura familiar (estradas, açudes, saneamento) geridas pelos agricultores organizados.</p> <p>Legalizar como bens públicos a serviço da população, cascalheiras em todos os municípios.</p> <p>Debater e mobilizar a agricultura familiar e consumidores com vista a implantação de uma Central de Abastecimento – CEASA no território.</p> <p>Apoiar e articular as diferentes logísticas de transporte de produtos da agricultura familiar desde a propriedade, ao município e território na perspectiva de aumentar a eficiência, reduzir custos e ampliar o acesso a mercados, em forma de rede.</p> <p>Viabilizar estrutura de transporte e distribuição de calcário.</p> <p>Capacitar maquinistas em técnicas de manutenção de estradas.</p>
Linha de Ação	Questão Estratégica 14	Propostas Estratégicas
Educação do Campo e Inclusão Digital	<p><i>Considerando:</i></p> <p>A importância de uma educação voltada a realidade do território, a existência de experiências de educação do campo (casas familiares rurais, nucleação no campo, itinerantes e escolas agrotécnicas) bem sucedidas e a demanda de inclusão digital</p>	<p>O CODETER deve propor o reconhecimento das iniciativas de educação do campo pelo Governo Estadual e Municipal, demandando o apoio necessário.</p> <p>Apoiar através de projetos (custeio e investimento) as experiências de educação do campo, a reforma e construção de novas escolas, aquisição de material didático e de sala de aula.</p>

	<p>pelos(as) agricultores familiares.</p> <p><i>e por outro lado:</i></p> <p>Nucleação nas cidades, estrutura precária das escolas do campo, currículo desconectado da realidade rural, falta de alternativas de profissionalização dos jovens rurais, o êxodo rural, baixa qualificação dos gestores e professores para atuar na formação dentro do contexto rural.</p> <p><i>Pergunta-se:</i></p> <p>Como fortalecer as iniciativas existentes de educação do campo no território, reverter o processo de nucleação e construir um currículo voltado ao desenvolvimento territorial sustentável?</p>	<p>Realizar intercâmbios entre escolas do campo, entre as escolas da cidade e do campo visando a integração campo x cidade e a valorização do espaço rural.</p> <p>Propor uma revisão, uma análise crítica do currículo das escolas na perspectiva de construirmos uma formação contextualizada a realidade do território, ao ser humano e a agricultura familiar.</p> <p>Realizar estágios de vivência de estudantes universitários em propriedades e instituições do território, como contrapartida a formação recebida.</p> <p>Apoiar iniciativas de sistematização de conhecimentos sobre a realidade rural e alternativas de vida e produção.</p> <p>Construir o projeto de vida e produção, desde criança, e apoiar os jovens na sua implementação, através da educação, crédito, assistência técnica e etc.</p> <p>Ampliar o acesso ao ensino público de qualidade nos níveis básico, fundamental, médio e superior.</p> <p>Capacitar técnicos, professores e gestores para atuar na educação do campo.</p> <p>Apoiar projetos de agrovilas rurais com escola, serviços (telefone, internet, água e lazer), saúde, comércio entre outros.</p>
--	--	--

Linha de Ação	Questão Estratégica 15	Propostas Estratégicas
	<i>Considerando:</i>	Fomentar e apoiar o desenvolvimento de pesquisa participativa sobre alternativas de geração de trabalho renda

<p>Alternativas de Geração de Renda</p>	<p>A existência de alternativas de geração de renda agrícola e não agrícola: pequenas frutas, frutas nativas, oliveira, óleo girassol, ovinos, artesanato.</p> <p><i>e por outro lado:</i></p> <p>Necessidade de capacitação de agricultores(as) e técnicos, ater e pesquisa, risco dos produtores, atendimento de nichos de mercado.</p> <p><i>Pergunta-se:</i></p> <p>Como implementar novas alternativas de geração de trabalho e renda no meio rural, com viabilidade técnica, econômica, social e ambiental?</p>	<p>Realizar um estudo de mercado e de viabilidade sobre alternativas de geração de trabalho e renda. Incluir, a partir de teste de aceitabilidade, frutas nativas e pequenos frutos na alimentação escolar.</p> <p>Pesquisar a identidade do artesanato territorial e apoiar através de projetos as organizações de artesãos, a valorização do artesanato territorial.</p> <p>Apoiar a estruturação de espaços de comercialização, feira regional de economia solidária, e outros espaços de venda dos produtos artesanais. Apoiar iniciativas de reciclagem, de artesanato e restauro.</p> <p>Apoiar e articular as iniciativas de capacitação de agricultores e técnicos em artesanato e alternativas rurais de geração de trabalho e renda, através dos conselhos de trabalho e emprego dos municípios.</p> <p>Buscar a regulamentação da atividade de artesão(ã) como Empreendedor Individual.</p>
---	---	--

Linha de Ação	Questão Estratégica 16	Propostas Estratégicas
<p>Relação Institucional</p>	<p><i>Considerando:</i></p> <p>A existência de programas institucionais governamentais e não governamentais de apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento territorial</p> <p><i>e por outro lado:</i></p> <p>A descontinuidade, a baixa articulação institucional e interinstitucional e a pouca integração de ações</p>	<p>Criar mecanismos de comunicação e parceria nas ações e programas desenvolvidos pelas instituições que trabalham pelo desenvolvimento territorial.</p> <p>Realizar fóruns municipais e territorial visando a articulação de ações e programas.</p> <p>Fortalecer o CODETER com a maior participação das instituições e organizações voltadas ao desenvolvimento territorial.</p> <p>Buscar a articulação das iniciativas de desenvolvimento em curso no território: codeter, consad, Lages do amanhã, planos municipais e</p>

	<p><i>Pergunta-se:</i></p> <p>Como articular as iniciativas existentes, ampliar os beneficiários e os resultados?</p>	<p>regionais.</p> <p>Fortalecer os mecanismos de participação (audiências, consultas públicas, conselhos, conferências) e controle social na implementação de ações e programas institucionais voltados ao desenvolvimento do território</p>
--	--	--