

# **Encostas da Serra Geral de Santa Catarina: esforço para realização de um Diagnóstico Territorial Participativo**

Aplicaciones profesionales (Consultorías, evaluaciones de programas y proyectos)

GT 07: Desenvolvimento Territorial e Local: desigualdades e descentralização.

Autores

Thaise Costa Guzzatti, Dra.

Valério Alécio Turnes, Dr.

Carlos Alberto Cioce Sampaio, Dr.

## **Resumo**

Este artigo apresenta resultados de um diagnóstico territorial participativo das Encostas da Serra Geral, SC/Brasil. A região foi marcada, nas últimas décadas, por profundas transformações econômicas, sociais e ambientais. Diferentemente de outras regiões que perdem atratividade, este território apresenta indícios de superação dos problemas, através da implementação de novas estratégias de desenvolvimento. Metodologicamente, pode ser considerado uma experimentação social de diagnóstico e planejamento, baseado numa abordagem territorial do desenvolvimento, partilhado com atores sociais. Sua realização propiciou a descoberta de limites e potencialidades do território. Referenciado na interpretação de variáveis pré-definidas, são apresentados alguns aspectos do diagnóstico das interações entre as cadeias produtivas e a as bases de um cenário normativo e outro prospectivo para o futuro do território.

**Palavras chaves:** Desenvolvimento territorial sustentável, território, cadeias produtivas

*Encostas da Serra Geral de Santa Catarina: esforço para realização de um Diagnóstico Territorial Participativo*<sup>1</sup>

## **1- Introdução**

Este artigo busca apresentar alguns resultados do projeto "DTS Encostas da Serra Geral", desenvolvido pela Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina) e pela Delos Associados. A execução do projeto ocorreu entre 2009 e 2010, sendo co-financiada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil. Teve como objetivo geral a realização do diagnóstico territorial participativo das Encostas da Serra Geral de Santa Catarina.

Deve-se levar em conta que, nas últimas décadas, o conceito de território passou a ser amplamente debatido no meio acadêmico e a servir de referência para nortear políticas públicas em vários países. No Brasil, vários Ministérios adotaram estratégias de desenvolvimento baseadas em abordagem territorial, caracterizada por critérios multidimensionais: ambiental, social, econômico, cultural e político.

Este foi o caso, por exemplo, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ao criar em 2004 (Decreto nº 5.033 de 05 de abril) a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), entendendo

---

<sup>1</sup> Este artigo traz uma síntese do relatório - Documento Final (Epagri, 2010), projeto "DTS Encostas da Serra Geral", desenvolvido pela Epagri e pela Delos Associados.

a necessidade de consolidação da abordagem territorial como uma estratégia viável de desenvolvimento rural sustentável. A partir da estruturação da SDT, a mesma passou a fomentar a criação de "territórios" nos estados, sendo que este enfoque também passou a ser um pré-requisito importante para os projetos apoiados pelo MDA.

Se, por um lado, no âmbito federal a abordagem territorial foi transformada em política pública e vem orientando as ações do MDA, no caso de Santa Catarina esta ainda não é a realidade no que diz respeito as políticas da Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca e da Epagri.

Para modificar esta situação, ao propor o projeto DTS Encostas da Serra Geral, a Epagri, no contexto do re-planejamento de sua atuação frente à intensificação da crise socioambiental do meio rural catarinense, busca trabalhar e sistematizar uma concepção sistêmica, participativa e integrada de desenvolvimento.

Neste contexto, o projeto configurou-se como uma oportunidade para a Epagri de formação para o manejo do enfoque de DTS, cada vez mais demandado nas ações de pesquisa e extensão rural.

Neste sentido, o projeto DTS Encostas da Serra Geral buscou fomentar um novo tipo de ação, de corte efetivamente “coletivo”, baseada na negociação e na formação de um “sistema de governança territorial”. Para isso, uma “região-laboratório” foi escolhida em uma tentativa de desvelar “pistas” para as ações da Epagri nesse sentido (EPAGRI, 2010).

A região (ou “território em construção”) das Encostas da Serra Geral foi escolhida por diversos aspectos. Primeiro, em função do seu reconhecimento pelo Ministério do Meio Ambiente como de elevada importância biológica e do fato do tipo de desenvolvimento promovido pelas cadeias produtivas - que atualmente se destacam no crescimento econômico da região – vir contribuindo para a degradação ambiental, a exclusão social, além de ameaçar a identidade cultural das comunidades locais. Para além disso, ela foi selecionada também pelo potencial para efetivar esforços de coordenação das dinâmicas de desenvolvimento e iniciativas locais, de integração inter-setorial (sistemas produtivos locais integrados), e de criação coletiva do conhecimento (inovação). Outros fatores que contribuíram para a opção pela Encosta da Serra Geral como *locus* do projeto é resultante das iniciativas já presentes neste território e que já contribuem para um tipo de desenvolvimento endógeno e sustentável (EPAGRI, 2010).

## 2. Metodologia

Apresentar-se-á, neste trabalho, um conjunto de elementos que permitirá compreender melhor os aspectos relacionados a dois objetivos específicos do projeto Diagnóstico Territorial das Encostas da Serra Geral:

- i) Discutir as interações entre as cadeias produtivas estudadas;
- ii) Elaborar de forma participativa cenários sobre o futuro de região e conceber estratégias para a consolidação de um cenário normativo.

Destaque-se que a abordagem metodológica utilizada levou em consideração a necessidade de criação de ambientes de participação dos atores sociais e a utilização de um modelo de análise que privilegiasse a reflexão coletiva. A adoção dessa abordagem implicou a fixação de outro procedimento obrigatório: emprego de metodologias para a coleta de dados que permitissem, ao mesmo tempo, identificar aspectos qualitativos e quantitativos da cadeia e propiciar a construção compartilhada de uma visão territorial das cinco cadeias priorizadas no projeto, quais sejam: bovinocultura – leite e corte, turismo, produção orgânica, fumo e reflorestamento.

Neste contexto, além da habitual revisão bibliográfica e do levantamento de dados em instituições públicas e privadas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e grupos focais com representantes das cadeias em todos os municípios das Encostas, além de oficinas temáticas com os atores do território.

Esses procedimentos ajudaram a delinear o ambiente institucional (leis, regulamentos, políticas, crenças, costumes etc.) no qual as cadeias produtivas priorizadas e atores sociais estão mergulhados e sobre os quais exercem grande influência.

Para realizar a pesquisa de campo foi tomado como base o modelo de análise de Oakerson (1992). A este modelo que é voltado para análise de recursos naturais de uso comum, foram agregadas variáveis de outros enfoques analíticos: o enfoque patrimonial (trata os recursos naturais como patrimônio, internalizando assim a dimensão do longo prazo nas tomadas de decisão em um sistema de gestão) e o enfoque do DTS. A pesquisa utilizou este modelo de análise para descrever e entender como está caracterizado o perfil e quais são os impactos positivos e negativos de cinco cadeias produtivas selecionadas nas Encostas da Serra Geral. Para realização da análise e proposição dos cenários foram consideradas um conjunto de variáveis previamente definidas

A análise preliminar foi submetida a apreciação do conjunto de atores sociais envolvidos no processo (oficinas de ajustes) e validada em seminário final que contou com a participação de representantes do território. Este seminário estabeleceu, ainda, uma série de encaminhamentos e sugestões para continuidade do processo de consolidação da identidade do Território das Encostas da Serra Geral.

É importante reiterar que este artigo apresenta uma síntese dos relatórios produzidos no âmbito do Projeto "DTS Encostas da Serra Geral", desenvolvido pela Epagri e pela Delos Associados, no período entre os anos de 2009 e 2010, com envolvimento direto dos autores.

### **3- A gênese do território das Encostas da Serra Geral – SC - Brasil**

Segundo Carrière e Cazella (2006), entende-se o território como “uma unidade ativa do desenvolvimento, que dispõe de recursos [materiais ou não] específicos e não transferíveis de uma região para outra” (p. 36). Neste quadro, o território não é [...] simplesmente uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade complexa, ao mesmo tempo humana, social, cultural e histórica. Isso significa que as mesmas condições técnicas e financeiras não geram os mesmos efeitos econômicos em termos de desenvolvimento em dois territórios diferentes. Por isso, o território [...] é o resultado de uma construção social, sendo consequência de um sistema operante de atores locais. (CARRIÈRE & CAZELLA, 2006, p. 36)

É por isso que se considera que para instalação de uma dinâmica de desenvolvimento territorial é indispensável a criação ou reforço de redes e novas formas de cooperação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar pontos de convergência.

As dinâmicas territoriais de desenvolvimento são pensadas, seguindo Vieira (2006, p. 316), “do ponto de vista de um novo padrão de planejamento e gestão ao mesmo tempo integrada e participativa”. Dizendo de outra forma, ao se propor desenvolvimento territorial pensa-se na interação, para além da expressão das suas diferenças e conflitos, entre atores sociais com senso de pertencimento a um dado lugar e interessados na construção coletiva de dinâmicas endógenas e inovadoras de produção de riqueza. Esta perspectiva aponta para uma visão que transcende indicadores econômicos e prioriza um enfoque multidimensional e holístico da realidade: o desenvolvimento sustentável.

Entende-se uma iniciativa de desenvolvimento sustentável como esforço de subordinar o processo de desenvolvimento a objetivos sociais, agindo com a prudência ecológica e buscando soluções politicamente descentralizadas e economicamente viáveis. Esta noção tem sido muito repetida e, em geral, de uma forma que a faz perder sua força.

Muitas vezes a integração entre objetivos econômicos, sociais (políticos e culturais) e ambientais, que está na base do compromisso intergeracional estruturante da sustentabilidade, é reduzida a uma simples “colagem” ou “justaposição”. É preciso, na verdade, uma modificação profunda dos objetivos tradicionalmente fixados em cada um desses três domínios. No econômico, é preciso passar da “busca da rentabilidade no curto prazo” para uma “eficácia alocativa de longo prazo”.

No social, da “busca da igualdade” para a “promoção de uma eficiência distributiva”. No ambiental, “do ecologismo estritamente ecologista” para a “formulação de uma política de equidade ambiental”. (THEYS, 2006, p. 186)

De qualquer forma, como destaca o mesmo autor,

o enfoque de desenvolvimento sustentável oferece a priori uma estrutura conceitual geralmente aceitável, uma linguagem comum, que permite tornar compatíveis – ou no mínimo comparáveis – por um lado, os objetivos ligados ao meio ambiente, à segurança, à democracia, à transparência; e, por outro, aqueles, de perfil mais econômico, ligados à atratividade ou à competitividade dos territórios. (THEYS, 2006, p. 185)

Este artigo, por sua vez, adota a perspectiva de fusão dos conceitos de desenvolvimento territorial e a noção de sustentabilidade e, procede sua análise, tendo como referência o conceito nascido desta simbiose: Desenvolvimento territorial sustentável (DTS). Trata-se da conexão das estratégias de desenvolvimento territorial com as noções de sustentabilidade ecológica e social. Por isso, sob o enfoque do DTS, as populações locais passam a desempenhar um papel central na construção e na condução de suas trajetórias de desenvolvimento, e as instituições locais se tornam atores legítimos deste processo. Este esforço leva em consideração as possibilidades de gestão compartilhada dos recursos patrimoniais e dos recursos de uso comum. (GODARD, 2002, p. 213, *apud* POLICARPO 2009, p.32)

Para compreender as dinâmicas territoriais existentes e as possibilidades de consolidação das premissas que norteiam o DTS, nas Encostas da Serra Geral, é preciso revelar e apreender a dinâmica cultural do meio onde vive essa população e que a define como única – dinâmica esta que está intimamente ligada à trajetória de desenvolvimento da região, que, por sua vez, influenciou, e muito, as atuais atividades produtivas que se encontram neste território. (EPAGRI, 2010). A área de estudo compreende os municípios de Rancho Queimado, Anitápolis, Santa Rosa de Lima, São Bonifácio, Rio Fortuna, São Martinho, Gravatal, Grão-Pará, Braço do Norte e Lauro Muller).

O processo de colonização das Encostas da Serra Geral começou a partir do século XIX por europeus – alemães e, posteriormente, poloneses, italianos e açorianos. A ocupação do espaço agrícola pelos imigrantes foi realizada com base na pequena propriedade rural familiar, objetivando o suprimento de produtos para o mercado interno e para o fornecimento de mão-de-obra (MULLER, 2001). De acordo com Schmidt (2000), os imigrantes alemães que aí chegaram já vieram ao Brasil trazendo ideias “modernizadoras” da Revolução Industrial. E, além de agricultores, vieram outras pessoas de diversas profissões que contribuíram para a criação de um ambiente econômico diversificado.

O conhecimento técnico trazido da Europa e o nível de escolaridade dos imigrantes permitiram o predomínio de um modelo baseado na policultura em pequenas propriedades rurais, associado à agregação de valor obtido em pequenas agroindústrias que abasteciam a comunidade colonial (CARDOSO, 2005).

A região foi marcada pela ausência de relações externas, em virtude principalmente do isolamento geográfico, das condições precárias das estradas e dos meios de transporte, o que dificultava o acesso aos mercados (MULLER, 2001).

A agricultura diversificada, com alto grau de autossuficiência, garantiu durante um longo tempo a subsistência e a reprodução social das famílias, apesar de todas as dificuldades encontradas.

A partir da década de 1960 a região sofreu um processo de modernização parcial da agricultura. Grande parte das pequenas lavouras, tanto de subsistência quanto as destinadas para a alimentação dos suínos, deram lugar às lavouras de fumo, tornando-se esta a principal fonte de renda da maioria das famílias da região (MULLER, 2001).

A maioria dos municípios da pesquisa teve colonização alemã, e suas características estão presentes até os dias atuais, seja no modo de produção, no modo de vida ou nos hábitos da população. Isso porque, de acordo com Muller (2001), o agricultor destas regiões abandonou muitas vezes sua tradição cultural, mas não modificou sua racionalidade de “colono alemão”.

A diversificação das funções do espaço rural, nas Encostas, pode ser atribuída em grande parte pelo papel desempenhado pela AGRECO na região. Ou seja, com o plantio de fumo a partir da década de 1960, alcançando seu auge na década de 1980, a paisagem e a forma de produzir da região foram alteradas. Antes, o que era policultura e produção voltada principalmente para subsistência, passou a ser comercializada e dependente do mercado externo. O pequeno agricultor ficou subordinado ao capital, perdendo sua autonomia e identidade. Com o surgimento da AGRECO, incentivando plantios orgânicos de várias culturas e a agregação de valor aos produtos locais, houve uma visível revalorização e diversificação do espaço rural. Além do mais, permitindo o surgimento de novas instituições, favoreceu a associação entre os agricultores (MULLER, 2001) e como consequência incrementou o capital social da região.

Este espírito associativo que existe entre os agricultores destaca a existência de relações de confiança, normas compartilhadas e funcionamento em rede, favorecendo o intercâmbio de informações ou recursos. Estes fatores de capital social facilitam a cooperação espontânea e norteia o esforço de planejamento de estratégias de desenvolvimento. Os laços precisam ser ainda fortalecidos, mas é possível verificar o estabelecimento de novas relações entre os indivíduos e grupos sociais cujos interesses são semelhantes. Para ser dinamizado, uma das maneiras é delegar a gestão territorial aos atores locais, tornando-se cada vez mais importante na medida em que o desenvolvimento econômico é intensificado.

#### **4. Integração intersetorial entre as cadeias produtivas**

A partir da análise dos resultados obtidos foi possível estabelecer alguns parâmetros que referenciam as relações intersetoriais. Isto é, como relacionam-se e interagem os atores sociais no âmbito as principais cadeias produtivas (consolidadas e emergentes) do território: bovinocultura – leite e corte –, turismo, produção orgânica, fumo e reflorestamento.

O reforço das capacidades e potencialidades do território são condições *sine qua non* para que o DTS possa constituir-se em estratégia promissora. Compreender o relacionamento e os gargalos que permeiam as relações entre setores econômicos predominantes foi, portanto, ponto de partida para estabelecimento do Diagnóstico Territorial das Encostas da Serra Geral. Verificou-se que as cadeias produtivas analisadas estabelecem relações de conflito ou parcerias entre si, deixando claro as possibilidades e necessidades para o fortalecimento da integração setorial.

De acordo com a pesquisa de campo e também baseado em estudos anteriores realizados na região das Encostas da Serra Geral, é possível afirmar que as atividades de agroturismo aliam atividades educativas relacionadas à produção orgânica e à conservação ambiental com lazer, alimentação e hospedagem.

Por outro lado, produção do fumo e produção madeireira também mantêm forte ligação. A fumicultura precedeu o plantio de espécies exóticas. Para cura das folhas de fumo, era preciso lenha. Esta lenha era retirada da mata nativa (ou do capoeirão) existente em praticamente todas as propriedades. Com a legislação ambiental e proibição da retirada desta madeira, a opção foi começar a reflorestar algumas áreas. No início não foram todos os produtores que optaram por esta saída. Este fato contribuiu para estruturação da cadeia produtiva do reflorestamento.

Observou-se que as cadeias do fumo, bovinocultura e reflorestamento ainda estão muito setorializadas, e não há maior interação entre elas. Os elos de cada uma delas não dialogam entre si e no interior de cada elo também não há espaço para diálogos ou negociação de interesse, tão necessários

para um sistema de gestão integrado e participativo dos recursos naturais. Pode-se dizer que existe uma boa relação entre a produção do fumo e do eucalipto, e bovinocultura de leite.

No caso da produção orgânica e do turismo as constatações são um pouco diferentes, quando comparadas às cadeias já citadas acima. Aqui é importante destacar o papel catalisador de duas organizações: Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral (AGRECO) e Acolhida na Colônia. Estes atores sociais são considerados referências internacionais na organização da produção de alimentos agroecológicos e na prática do agroturismo. Por isso mesmo, executam papéis determinantes na Cadeia da Produção Orgânica e do Agroturismo, respectivamente.

Considerando principalmente os agricultores que fazem parte da Acolhida na Colônia, estes têm interligação praticamente total com a atividade da produção orgânica (se não a fazem para comercialização, pelo menos a tem para consumo familiar ou para consumo dos turistas das pousadas). Também há espaços de diálogo entre eles, o que facilita inclusive o acesso a políticas públicas, projetos e programas governamentais (diferente das outras cadeias, que praticamente utilizam recursos próprios para desenvolver a atividade).

Entre eles também há claro reconhecimento das leis e normas que regem a atividade, e há maior participação em instituições não-governamentais. Do mesmo modo, existe o conhecimento de todos os elos da cadeia, e isso pode ser explicado porque muitas vezes os agricultores e suas organizações atuam em vários elos da cadeia produtiva.

No caso da bovinocultura, do fumo e do reflorestamento, isso não é observado, senão raras vezes. A cadeia produtiva é segmentada e nota-se uma articulação vertical com forte tendência de especialização e isolamento entre os atores envolvidos. Geralmente quem produz não é o mesmo que comercializa ou o que tem os insumos, por exemplo.

Por fim cabe destacar, que quando comparado a produção orgânica e turismo com as outras três cadeias selecionadas, estas últimas estão muito mais representadas em termos numéricos do que as duas primeiras. Isso pode ser atribuído, em parte, ao surgimento recente das cadeias de produção orgânica e turismo (cerca de 10 anos) quando comparadas às outras cadeias.

## **5. Cenários prospectivos para o território**

O diagnóstico territorial construído mediante pesquisa de campo e documental, grupo focal e oficinas temáticas com os atores do território, permitiu, à luz dos preceitos teóricos do desenvolvimento territorial sustentável, que se visualizem três distintos cenários para as Encostas da Serra Geral: (a) a situação atual; (b) o cenário tendencial; e (c) cenário normativo.

### **5.1. Situação Atual do Território**

A situação atual (ou cenário atual) constitui-se em síntese das informações sobre o território, vista sob a perspectiva da gestão integrada e participativa dos recursos naturais de uso comum para o desenvolvimento territorial sustentável. A formulação desse cenário é realizada com base na dimensão empírica, isto é, na “compreensão das práticas sociais efetivas dos atores envolvidos na criação de alternativas de desenvolvimento” (POLICARPO, 2009, p. 51).

Em outras palavras, a construção do cenário atual auxilia a compreender como essas práticas sociais são construídas pelos atores e como moldam “ao longo do tempo uma determinada identidade e formas particulares de relacionamento entre eles [...] e deles com a natureza” (BEDUSCHI FILHO, 2007, p. 104), que determinam, em última instância, a trajetória do território.

De modo geral, o território apresenta características geomorfológicas e fundiárias que lhe conferem certa unidade. Isso também ficou claro nas entrevistas dos atores, que, de forma consensual, afirmaram que a semelhança entre todos os municípios são as pequenas propriedades e características topográficas.

Essa unidade, no entanto, não se transforma necessariamente em identidade. Nem todos se veem como pertencentes a um mesmo território. Apesar disso, existe uma visão comum que os habitantes dos dez municípios possuem em relação à região das Encostas da Serra Geral, independente do município em que estejam situados, é a beleza da sua paisagem natural, localização privilegiada (“corredor” entre a Serra e o mar), cultura e seu grande potencial para o turismo. Há importantes indicativos de que o território precisa ser melhor trabalhado com todos. Inclusive o significado da denominação “Território das Encostas da Serra Geral”.

Há, todavia, outro fato incontestável que dá unidade ao território: a pequena dimensão da ampla maioria das empresas e unidades locais de produção. Esse traço tem relações estreitas com a história da ocupação e trajetória de desenvolvimento do território.

De fato, o estudo das cadeias produtivas aponta interrelações entre elas, sendo, porém, mais conflitivas do que sinérgicas. O fator explicativo não pode ser atribuído à falta de vontade, ao individualismo e oportunismo consciente dos atores. Muito pelo contrário, há forte e declarada intenção de buscar cooperação e melhorar coordenação entre as diferentes atividades e entre os atores que atuam em mesma cadeia produtiva. Essa vontade de coordenação não é, contudo, igualmente distribuída entre os atores das diferentes cadeias. Há cadeias em que a coesão e coordenação internas se mostraram mais salientes, como no caso da produção orgânica e do turismo. Em outras, as atividades parecem realizar-se com baixa consciência de coordenação sobre as ações dos atores. Isto foi visto principalmente na bovinocultura (corte e leite), na produção madeireira e fumicultura.

Essa circunstância se conflita com a ideia de território, porquanto diminui as possibilidades de ação coletiva de perfil intersetorial. Outro reflexo negativo dessa situação relacional, para o território, é que a permanência dela reduz as possibilidades de constituição de um verdadeiro sistema produtivo local. Em suma, a falta de coesão e coordenação não permite que ocorra a emergência de um sistema de governança territorial que permita fazer do território um sujeito do desenvolvimento.

Um fio condutor da desejada unidade pode ser encontrado nas experiências mais bem-sucedidas de produção integrada e coordenada: turismo e produção orgânica. Essas cadeias geram, contudo, poucos efeitos multiplicadores em todo o território. Mas, se elas próprias precisam se tornar mais abertas ao diálogo e intercâmbio de experiências enriquecedoras, podem e devem ser utilizadas como sistemas embrionários para operar transformações nas outras atividades produtivas.

Não restam dúvidas de que o quadro institucional legal tem contribuído para complexificar as situações. A “chuva” de legislações dos últimos anos, em todos os níveis e sem critérios claros sobre competências e atribuições, embaralha mais ainda o jogo dos atores. Nesta seara, ganha destaque a miríade de leis ambientais, cujas promessas e obrigações, em muitos casos, ainda não são aplicáveis pela simples ausência de regulamentação.

Sem essas necessárias mudanças, às principais fontes de degradação ambiental se agregam outras. As atuais fontes são consideradas muito nocivas neste aspecto, como têm se mostrado a produção madeireira (principalmente o reflorestamento), suinocultura, agricultura convencional (inclusive fumicultura) e bovinocultura (de corte e leite).

Em contrapartida, as situações em que ocorre uso ecologicamente prudente e socialmente equitativo dos recursos naturais, como a produção orgânica, estarão fadadas a enfrentar concorrências cada vez mais desproporcionais no uso dos recursos de uso comum, colocando em risco a própria atividade.

Por fim, é válido lembrar que as Encostas da Serra Geral têm apelo ambiental estratégico. Trata-se de importante corredor ecológico e se encontra imerso em complexa bacia hidrográfica. Essas circunstâncias, que embora não sejam olvidadas pelos atores locais, não estão sendo levadas em conta nas ações perpetradas no nível local.

## 5.2. A construção dos cenários tendencial e normativo para o Território

A partir do diagnóstico panorâmico elaborado para o Território das Encostas da Serra Geral e da análise do “jogo de atores” (relacionamento dos interesses das várias partes envolvidas e dos possíveis conflitos), realizou-se a construção de um cenário tendencial e um normativo.

Relativamente ao cenário tendencial, o foco é colocado na compreensão das práticas sociais efetivas dos atores envolvidos na criação de alternativas de desenvolvimento. Essa análise foi realizada para identificação da situação atual do território.

O cenário normativo, “exige que o desenvolvimento seja pensado enquanto estado e finalidade” (ANDION apud POLICARPO, 2009, p. 51). A sustentabilidade territorial aparece então como conjunção de princípios e normas gerais que são “reinterpretadas” pelos atores locais, os quais constroem respostas inovadoras que podem ser mais ou menos efetivas diante dos problemas colocados pela crise socioambiental global e por suas repercussões no nível local (ANDION, 2007, p. 14).

### 5.2.1. Cenário tendencial

Para a construção do cenário tendencial do território, foram utilizadas as informações sobre a sua situação atual, as informações oriundas da análise SWOT e análise das variáveis da dimensão normativa do desenvolvimento.

A técnica SWOT auxilia na formulação de estratégias sob um duplice ponto de vista: de uma perspectiva interna ao território (pontos de força e de fraqueza) e de uma perspectiva externa ao território (ameaças e oportunidades). Tais perspectivas podem ser diferenciadas pelos diversos graus de controle (CICIOTTI, 2005). Enquanto os fatores externos são de difícil controle, fatores internos são mais gerenciáveis pelos atores locais. A análise destacou 14 pontos fortes, 11 pontos fracos, 04 oportunidades e 05 ameaças que contribuiram para o estabelecimento do cenário tendencial.

As variáveis utilizadas para análise e construção do cenário tendencial do Território das Encostas da Serra Geral foram geradas a partir do modelo de análise proposto pelo projeto DTS Encostas da Serra Geral.

Com base na análise dessas variáveis, estima-se como cenário tendencial do Território das Encostas da Serra Geral para um período futuro de dez anos a seguinte situação:

- Aumento e consolidação do agroturismo, associado à produção orgânica e práticas de preservação ambiental.
- Manutenção da atual produção de fumo no território, com possibilidades de aumento da produção nesse horizonte temporal (em função da redução da produção nos países economicamente desenvolvidos e da concentração da produção em países em desenvolvimento, sendo o Brasil o principal exportador mundial de fumo).
- Manutenção da pouca integração entre os setores produtivos, com exceção da agricultura orgânica e do turismo.
- Manutenção do conflito entre algumas cadeias produtivas como a bovinocultura e da produção madeireira com relação à preservação dos recursos hídricos.
- Caracterização do território como indutor de atividades sustentáveis econômica, social e ambientalmente (ainda que não seja aplicável a todas as atividades desenvolvidas no território).
- Aumento do conflito entre as cadeias produtivas da agricultura orgânica e turismo com as cadeias produtivas do fumo (em menor escala) e da produção madeireira (em maior escala).



### 5.2.2. Cenário Normativo

Considerados os dez municípios das Encostas da Serra Geral, as cinco atividades econômicas trabalhadas e a análise SWOT, é possível afirmar um cenário normativo que se desenha para o território deverá estar centrado na convergência das cinco atividades econômicas analisadas, dentro de limites bem definidos para cada uma delas, possibilitando uma transição agroecológica. Tal afirmação é apoiada numa percepção cada vez mais nítida dos custos socioambientais, por parte dos atores que praticam o reflorestamento com espécies exóticas, a produção do fumo e a bovinocultura, e na criação de sistemas produtivos locais integrados envolvendo cada uma dessas atividades.

Com base na análise dessas variáveis, foi proposto de forma participativa um cenário normativo para o Território das Encostas da Serra Geral para um período futuro de dez anos que é delineado pelas seguintes características:

- O território é marcado pela promoção e fortalecimento do associativismo e cooperativismo entre as diferentes atividades produtivas das Encostas da Serra Geral, tendo como inspiração as práticas que integram as cadeias produtivas da agricultura orgânica ou agroturismo;
- O fenômeno da pluriatividade ocorre nos dez municípios pesquisados, tanto em atividades agrícolas quanto não-agrícolas, e estas atividades refletem as novas atribuições e funções do meio rural;
- Em todas as cadeias produtivas são utilizados sistemas produtivos adaptados às necessidades locais, especialmente promotores da identidade do território;
- Existe forte integração intersetorial, baseada em princípios de cooperação e solidariedade;
- Existem espaços consolidados de governança intersetorial, onde são estabelecidos diálogos e negociados projetos, políticas e ações em conjunto;
- História, cultura e hábitos tradicionais são respeitados e convivem de forma harmônica com atributos da modernidade tecnológica, constituído-se em valor agregado aos produtos e serviços territoriais;

As bases para consolidação deste cenário devem estar comprometida com as estratégias previstas para se chegar a este cenário normativo:

- Estímulo ao associativismo e cooperativismo civil
- Reforço à pluriatividade e à complementação de atividades agrícolas e não-agrícolas
- Reforço a sistemas produtivos diversificados que valorizem os recursos específicos do território e que sejam adaptados às necessidades locais
- Promoção da integração intersetorial de diversos setores produtivos (agricultura, pecuária, silvicultura, turismo)
- Incentivo à existência de conexões institucionais transescalares
- Estímulo a formas de produção e consumo ecologicamente prudentes e tecnologias ambientalmente apropriadas
- Estímulo à valorização do conhecimento ecológico tradicional e à promoção do diálogo de saberes
- Incentivo à valorização dos saberes, da identidade e da cultura local

Um dos requisitos mais importantes para que este cenário venha se tornar possível é um Estado que seja efetivamente cumpridor de seu papel de fiscalizador e elaborador de políticas públicas adequadas para cada setor produtivo, que corresponda às necessidades dos atores e permita a convivência de dinâmicas contrastantes em um mesmo território.

Assim, o planejamento e gestão do território podem passar a ser norteados por objetivos e estratégias integrados. Desse modo, os agentes produtivos sediados nas Encostas da Serra Geral serão incentivados a “colocar em prática uma estratégia voltada para uma oferta ao mesmo tempo diversificada (integrando vários tipos de bens e serviços) e situada (vinculada a um espaço específico, à sua cultura e à sua história)” (PECQUEUR, 2006, p.136).

Todos estes elementos geram as condições propícias para concepção da “cesta de bens” do território, a qual depende do engajamento dos atores sociais na construção de uma identidade territorial, oferecendo ao consumidor um conjunto de bens que se valorizam mutuamente (VIVACQUA; SANTOS; VIEIRA, 2009):

Essa opção é ainda mais pertinente se for considerado que as Encostas da Serra Geral dispõem de um potencial expressivo para se transformar em região-laboratório de desenvolvimento territorial sustentável, com base no pressuposto segundo o qual a gestão ecológica e socialmente sustentável de um dado território pode ser considerada como o resultado de processo de construção social, onde os próprios atores sociais assumem a iniciativa de valorizar as riquezas naturais e culturais que dispõem (PECQUEUR, 2006).

## **6. Considerações finais e estratégias para o território**

A construção do território das Encostas da Serra Geral, com as características do cenário normativo anteriormente descrito, não se faz sem a ação consciente dos atores locais. Essa ação consciente implica, além do conhecimento profundo da atual situação do território, a implementação de estratégias compartilhadas e coordenadas que levem em conta os recursos e atributos disponíveis aos atores e vínculos presentes no território.

Com base nisso, os atores sociais das Encostas da Serra Geral propuseram, durante a realização das oficinas de restituição e ajuste do diagnóstico das cadeias produtivas, algumas estratégias que julgaram importantes para levar as Encostas da Serra Geral a encontrar o caminho de um desenvolvimento socialmente justo, ecologicamente prudente e economicamente sustentável, ou seja, construir o cenário normativo proposto. Essas estratégias podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- Estimular o turismo como potencializador do DTS e integrado com a produção local
- Estimular a agricultura orgânica
- Valorizar a cultura e culinária regional/local
- Criar uma marca territorial
- Organizar as cadeias produtivas
- Promover o manejo sustentável das atividades produtivas, a elaboração de políticas públicas para agropecuária menos impactante ao meio ambiente e priorizar sistemas produtivos sustentáveis
- Desenvolver mais pesquisa, ensino e extensão (estrutura técnica) para esses sistemas produtivos sustentáveis
- Promover a educação ambiental nas escolas
- Valorizar as instâncias de governança já estabelecidas (SDRs, Associações de municípios, etc.)
- Aprimoramento das relações entre a sociedade civil e o Poder Público, a partir de uma perspectiva territorial

Essas estratégias, que podem se juntar a muitas outras, não se esgotam em si. Ao contrário, são o ponto de partida da construção do território pelos atores sociais. O sucesso delas não pode, portanto,

estar desvinculado da dimensão territorial. Sem observar essa dimensão, corre-se o risco de reforçar e fazer perpetuar uma lógica que favorece poucos em detrimento de muitos, que explora os recursos naturais além de sua capacidade e que, em última análise, sepulta um projeto de território que ainda busca se consolidar. Enfim, a implementação dessas estratégias deve estar impregnada do espírito do lugar, da alma de um território que se quer ver construído pelo atores que nele vivem.

## Referências

- ANDION, Carolina. **Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina: os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGREGO**, 2007. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas). Programa de pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas (PPICH), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. Los desafíos de la investigación em territorios rurales: actores, intereses y habilidades sociales, in J. Bengoa (ed.), **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial em América Latina**, Catalonia, Santiago de Chile, 2007.
- CARDOSO, Ildelfonso. **Agroecologia e produção do espaço: a experiência dos agricultores da AGRECO**. 2005. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- CARRIÈRE, Jean Paul; CAZELLA, Ademir Antonio. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. In: P. F. Vieira, A. A. Cazella e C. Cerdan. (Orgs.). Revista **Eisforia**, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), p. 23-47, 2006.
- Ciciotti E., Rizzi P. (org.) **Politiche per lo sviluppo territoriale, Teorie, strumenti, valutazione**. Carocci, Roma, 2005.
- EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. Diagnóstico Territorial Participativo das Encostas da Serra Geral de Santa Catarina – **Documento final**. Epagri. Florianópolis/SC, 2010. 239p.
- GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: P. F. Vieira e J. Weber (Orgs.). **Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 201-266.
- MULLER, Jovania M. **Do tradicional ao agroecológico: as veredas das transições. O caso dos agricultores familiares de Santa Rosa de Lima**. Dissertação. Programa de pós-graduação em Agroecossistemas (PAGR), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- OAKERSON, R. J. Analyzing the Commons: a framework. In: D. W. Bromley et al. **Making the Commons Work: theory, practice and policy**. San Francisco: ICS Press, 1992, p. 41-59.
- PECQUEUR, Benard. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. In: P. F. Vieira, A. A. Cazella, e C. Cerdan. (Orgs.). Revista **Eisforia**, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), p. 135-153, 2006.
- POLICARPO, M. A. **Impactos socioambientais do desenvolvimento do setor agro- florestal em Santa Catarina: estudo de caso nas Encostas da Serra Geral à luz do enfoque do desenvolvimento territorial sustentável**. UFSC – Florianópolis, 2009, 470f.: Dissertação de mestrado.
- SCHMIDT, W. et al. Associativismo e cooperativismo: o terceiro setor no desenvolvimento rural catarinense. In: P. F. Vieira (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis, SC, Brasil: APED Editora, 2002, p. 59-110.
- THEYS, J. Ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. In: P. F. Vieira, A. A. Cazella, e C. Cerdan. (Orgs.). Revista **Eisforia**, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), p. 179-198, 2006.

VIEIRA, Paulo Freire., CAZELLA, Ademir Antonio, CERDAN, Claire. Desenvolvimento Territorial Sustentável: conceitos, experiências e desafios teóricos-metodológicos. In: P. F. Vieira, A. A. Cazella, e C. Cerdan (Orgs.). Revista **Eisforia**, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), p. 13-20, 2006.

VIVACQUA, M., SANTOS, C. R.; VIEIRA, P. F. **Governança territorial em Zonas Costeiras protegidas: uma avaliação exploratória da experiência catarinense**. (Prelo). 2009