

Coprodução e desenvolvimento territorial sustentável: análise de duas experiências de planejamento territorial do Pronat em Santa Catarina

Anna Cecilia Mendonça Amaral Petrassi¹

Antonio Cezar Bornia²

Carolina Andion³

RESUMO

Este trabalho compara duas experiências de planejamento territorial ocorridas no âmbito da política pública denominada Pronat, oriunda do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do Brasil, que visa o desenvolvimento territorial sustentável de regiões rurais delimitadas chamadas Territórios Rurais de Identidade. A análise de dois territórios escolhidos fundamentou-se em um modelo criado com base nos conceitos de desenvolvimento territorial sustentável, coprodução e planejamento territorial. Os territórios foram descritos em suas características gerais e suas trajetórias históricas para evidenciar sua formação como territórios de identidade construídos. A seguir, analisou-se o processo de planejamento e execução para verificar se ele foi coproduzido. Para isso, foi preciso reconstruir o processo de planejamento em ambos os territórios, tendo-se consultado documentos, atas e relatórios e entrevistado atores, que desempenharam papel-chave no planejamento territorial. Por fim, os avanços e os limites que a política alcançou nesses territórios, nos últimos dez anos, em termos de desenvolvimento territorial sustentável, foram identificados, e alguns caminhos para a melhoria no alcance de resultados foram apontados.

Termos para indexação: planejamento regional, planejamento rural, políticas públicas, territórios rurais.

Coproduction and sustainable territorial development: analysis of two Pronat territorial planning experiences in Santa Catarina.

ABSTRACT

This work compares two experiences of territorial planning promoted by the public policy denominated Pronat, from the Ministry of Agrarian Development (MDA) of Brazil, which aims at the sustainable territorial development of delimited rural areas designated Identity Rural Territories. The analysis of two chosen territories was based on a model built from the concepts of sustainable territorial development, coproduction, and territorial planning. The territories have been described for their general characteristics and their historical, cultural, political, and social trajectories, in order to evidence their formation as territories of constructed identity. Next, the process of planning and execution was analyzed to verify if it was coproduced. To do this, the process of planning was reconstructed for both territories by consulting documents, minutes, and reports; besides, interviews were made with actors who played a key role in territorial planning.

¹ Economista, mestre em Administração Pública, servidora técnico-administrativa na Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC. E-mail: cicapetrassi@gmail.com.

² Doutor em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: cezar.bornia@ufsc.br.

³ Doutora em Ciências Humanas – Interdisciplinar, Universidade Federal de Santa Catarina, professora associada do Departamento de Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina. E-mail: andion.esag@gmail.com.

Ideias centrais

- Planejamento territorial e políticas públicas na promoção do desenvolvimento territorial sustentável
- Operacionalização do planejamento territorial na perspectiva da coprodução do bem e serviço público
- Comparação de duas experiências de planejamento territorial no âmbito de uma política pública (PRONAT)
- Coprodução na atuação de política pública de desenvolvimento territorial sustentável

Recebido em
04/07/2019

Aprovado em
30/03/2020

Publicado em
22/05/2020



This article is published in Open Access under the Creative Commons Attribution licence, which allows use, distribution, and reproduction in any medium, without restrictions, as long as the original work is correctly cited.

Finally, the advances and the limits reached by the policy for a sustainable territorial development in these territories, in the last ten years, were identified, and some ways to improve the achievement of results were suggested.

Index terms: public policies, regional planning, rural planning, rural territories.

INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, até o início dos anos 1970, o desenvolvimento era interpretado por correntes que privilegiavam a dimensão econômica do desenvolvimento (Vieira, 2009). Durante a década de 1980, o paradigma neoliberal de que um mercado livre de regulação levaria ao desenvolvimento era dominante. Esse paradigma começa a ser questionado e entra em crise no final da década de 1980 e início da década de 1990, mas não antes de ter acentuado a exclusão social e a crise socioambiental (Andion, 2007).

No fim do século XX, aumenta a conscientização e a preocupação, por parte da sociedade, com a intensidade dos impactos humanos sobre o seu meio natural. Essa conscientização leva a sociedade a buscar novos modelos de desenvolvimento, mais sustentáveis.

Seja em Sachs (1995), seja em Sen (2010), percebe-se que desenvolvimento é bem mais que crescimento econômico. A finalidade do desenvolvimento deve ser a garantia das liberdades substantivas individuais, que incluem boa alimentação, saúde, educação, meio ambiente saudável, lazer, possibilidade de construção de um ambiente com democracia, equidade e igualdade (Sen, 2010).

A sucessão das crises econômica e socioambiental contribuiu para o surgimento de novas abordagens para o desenvolvimento como conceito multidimensional. Neste contexto, aparece a abordagem territorial, que permite uma compreensão da articulação entre as variáveis espacial, social, política e cultural (Abramovay, 1998-1999, 2003, 2006; Lamarche, 1998; Sachs, 2001; Veiga, 2001; Pecqueur, 2006; Andion, 2007; Guzzatti & Turnes, 2011).

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 et al., 2009; Ribeiro et al., 2015). São recursos materiais e imateriais, como um “saber-fazer”, relacionado à história local (Cazella, 2008; Bonnal & Maluf, 2010).

Ou seja, tem-se um conceito de território “dado” a priori, espaço delimitado para a observação do que acontece ali que, em geral constitui-se no território institucional (região, cidade, estado). E tem-se 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.

O desenvolvimento sustentável inclusivo, de acordo com Sachs (2004), 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.

Em resumo, tem-se que o rural é mais que o agrícola (não sucumbir à visão setorialista), que o território é mais que uma localização espacial delimitada de fora, já que é construído pelos que ali residem, possuem laços com o território e se identificam com ele, e que o desenvolvimento deve contemplar diversas dimensões, não apenas a econômica, mas também a social, ecológica, geográfica e cultural. Pode-se concluir a partir desses pressupostos, que o desenvolvimento territorial sustentável (DTS) depende das forças sociais que possam ser mobilizadas pelo interesse comum. Essa mobilização pode advir de políticas públicas para o desenvolvimento que busquem a superação da política setorial por uma política que apoie e incentive as iniciativas coletivas locais, criando condições para um desenvolvimento endógeno (Lévesque, 2009).

Nesse novo modelo, o planejamento deve proporcionar uma construção coletiva do diagnóstico da situação do território que, articulado a uma visão compartilhada de futuro, busca um modelo de

desenvolvimento próprio. Ao longo do processo ou ciclos de processo, espera-se uma aprendizagem e um amadurecimento do tecido social, bem como, das instituições envolvidas. Esse caminho deve levar à conquista de objetivos como empoderamento, justiça e equidade social, por meio de um desenho institucional que garanta a participação democrática (Abramovay, 1998-1999). Em 2003, aconteceu um esforço para a geração de novas políticas públicas integradas e compartilhadas, que exigiriam uma mobilização de estruturas multiatores para além das hierarquias político-administrativas convencionais (Vieira, 2006). Uma dessas políticas públicas, surgida em 2003, é o Pronat, descrito a seguir.

Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat)

As políticas públicas para o desenvolvimento territorial se iniciam em 1996, com o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, que funcionou até 2002 e atuava por meio de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Esse programa alocava recursos para investimentos em infraestrutura e serviços municipais a “fundo perdido”, ou seja, sem a necessidade de reembolso da parte dos beneficiários. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) surgiu em 2003, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e instituiu um novo formato de política, optando pelo território como locus de aplicação, no lugar do município. Quase ao mesmo tempo, no âmbito do Programa Territórios Rurais de Identidade, que precedeu o Pronat e configurou os territórios no país, os territórios deveriam cumprir alguns requisitos para participar, como: ter número máximo de 80 habitantes por quilômetro quadrado; população de até 50 mil habitantes; e maior concentração do público prioritário do MDA – agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário. Esses requisitos buscam identificar e atender a territórios com maior intensidade de demanda social. Além disso, os territórios deveriam compor um colegiado (Codeter) que deliberasse sobre os assuntos pertinentes ao meio rural (Adib, 2005).

O Pronat busca fomentar a articulação de diversos municípios em torno de uma estratégia comum, em uma arena de concertação (Codeter), onde atores que representam seus territórios possam debater em um espaço de diálogo e aprendizado, para a construção de ações coletivas, e onde, de acordo com Olson (2011), deveriam funcionar os mecanismos de comunicação, confiança e recompensa. O Pronat propõe o planejamento participativo como um processo que, por meio da lógica da representatividade, visa obter como resultado um plano coproduzido, que deve ser o “mapa” de ações e projetos para a busca da realização de uma visão compartilhada de futuro.

O Pronat nasce com o objetivo de superar o enfoque setorial e a “prefeiturização” característica dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Sua proposta repousa na dialética entre identidade construída no processo histórico, participação social e desenvolvimento territorial sustentável (Adib, 2005).

No princípio, o programa contava com duas frentes: uma de apoio a projetos de infraestrutura e serviços nos territórios rurais e outra de capacitação de agentes de desenvolvimento. A principal fonte dos recursos que compõem as funções do programa é o Orçamento Geral da União, inclusive os recursos aportados pelas emendas parlamentares. Os colegiados territoriais concorrem pelos recursos, com seus projetos, em editais específicos (Adib, 2005).

A proposta do programa para superação da pobreza rural e fomento do desenvolvimento é de uma estratégia de concertação local, entre instituições públicas e sociedade, sobre as formas de produção, utilização e distribuição de recursos. Procura incentivar o empoderamento dos mais fragilizados (agricultores familiares, assentados da reforma e do reordenamento agrário, povos indígenas e oriundos dos quilombos, pescadores artesanais, atingidos pelas barragens, trabalhadores extrativistas e temporários, mulheres e jovens). Para isso, cada território homologado constituiu um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) composto paritariamente por sociedade civil e setor público (Petrassi, 2014).

A composição do Codeter de cada território deveria ser paritária entre representantes do setor público e da sociedade civil, porém cada território teve uma estratégia própria para compô-lo, o que

já imprime as primeiras diferenças entre os territórios. Ao final de um processo de planejamento, cada território deveria ter um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), a partir do qual se desdobrariam os projetos a concorrer nos editais pelos recursos, e que deveria servir de mapa de ação para se alcançar a visão de futuro construída no Codeter pelo coletivo.

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; Whitaker, 1980; Ostrom, 1996; Roberts, 2004; Bovaird, 2007; Denhardt & Denhardt, 2011), com uso do planejamento territorial como processo e instrumento para a gestão e controle social.

Neste contexto, este estudo buscou observar e analisar duas experiências de planejamento da aplicação do Pronat em Santa Catarina – com os territórios rurais Planalto Catarinense e Serra Catarinense –, com base na articulação entre os debates teóricos e a práxis, com o objetivo de detectar os avanços e os limites da aplicação dessa política e fazer recomendações para a melhoria da aplicação política.

ABORDAGEM TEÓRICA

Tendo o objetivo do desenvolvimento territorial sustentável como pano de fundo, a análise dos territórios e de seus processos de planejamento se apoiou em mais dois conceitos teóricos, a ótica de coprodução do serviço e bem públicos, para analisar a participação cidadã na implementação da política citada, e o conceito de planejamento territorial, para analisar o processo e o plano resultante.

Coprodução do bem e serviço públicos

Pode-se dizer que a coprodução 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 (Vaillancourt, 2009). A coprodução está, então, associada ao compartilhamento de poderes e responsabilidades entre agente públicos e cidadãos na produção de bens e serviços públicos (Pestoff, 2009), como se pode observar em determinadas ações nas áreas da saúde, educação e segurança (Meijer, 2016). Está, também, associada à eficiência, à diminuição de custos, à gestão privada dos serviços públicos e à participação do cidadão na esfera pública (Denhardt & Denhardt, 2011).

O termo coprodução é utilizado por Elinor Ostrom desde a década de 1970, para definir a participação cidadã na produção de serviço público, em contraste com a tendência de centralizar e burocratizar o serviço público, que era uma recomendação das teorias dominantes de governança urbana (Ostrom, 1996). Para além das definições do conceito de coprodução, encontra-se em Bovaird (2007) 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. Esses autores afirmaram que, nesse processo, há um caráter pedagógico e formador de cidadãos mais capacitados para interagir e construir coletivamente sua vontade (Bovaird, 2007; Fledderus, 2015).

Em geral, a teoria traz a ideia de que deve haver processos políticos capazes de oferecer espaços onde a vontade coletiva possa ser construída e expressa por meio da participação, com sujeitos capazes de entender e elaborar as regras sob as quais vivem e, por fim, o Estado deve ser o local de organização e legitimação dos processos políticos (Milani, 2008).

Existem fatores comuns encontrados nas atividades de coprodução, tais como voluntarismo, cooperação, intenção de produzir impactos positivos (Brudney & England, 1983) e ações de participação. No presente estudo, o foco está na participação.

A participação exerce papel-chave para a prática democrática e, para que isso aconteça, é necessário que haja espaços institucionais para a discussão e a gestão compartilhada das políticas públicas. Diferentemente 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 e favorecer a participação e o controle social. Essa estratégia de redistribuição de poder foi descrita por Arnstein (1969), usando a analogia de uma “escada de participação cidadã”. Essa participação pode ser ativa, quando os indivíduos participam ativamente das decisões, ou passiva, quando os indivíduos participam apenas dos bens e serviços oferecidos pelo Estado (Simoes & Simoes, 2015).

No presente trabalho, partimos do pressuposto de que a participação cidadã na produção do bem público é, em geral, positiva para a democracia, pois incrementa as possibilidades de realização daquilo que está sendo proposto, além de ser um processo educativo em si e fortalecer 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).

Dentre as tipologias de participação existentes, a escolhida para a análise no presente estudo é a elaborada por Arnstein (1969), que consiste de oito níveis descritos como degraus de uma escada, ilustrados no Tabela 1. Escada de participação cidadã., que vão desde a manipulação do cidadão até o controle pelo cidadão:

Tabela 1. Escada de 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: Arnsteins (1969).

Os dois primeiros degraus são considerados como “não participação”, pois acontecem quando as pessoas são chamadas a participar de espaços nos quais não há nenhum poder de decisão. São tipos de participação distorcida, em que ocorre uma ilusão como uma “cortina de fumaça”. Nas palavras de Arnstein (1969, p.5, tradução nossa), “seu objetivo real não é permitir à população a participação nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” os participantes”. Os três degraus intermediários, apesar de permitirem aos “sem-nada” ouvir e serem ouvidos, são “concessões mínimas de poder”, pois a informação (Tabela 1, item 3) acontece em uma única direção; a consulta (Tabela 1, item 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 (Tabela 1, item 5), as pessoas são chamadas a participar de espaços de tomadas de decisão, têm certa influência, podem receber doações ou soluções que não correspondem exatamente às exigências colocadas, mas que possuem certo valor, mas ainda com poder limitado (Arnstein, 1969).

Nos próximos três níveis, aposta-se nas habilidades de cogestão e cooperação entre parceiros na organização e no respeito ao saber dos outros, em que o diálogo e a empatia são elementos indispensáveis. São considerados “níveis de poder cidadão”. Na parceria (Tabela 1, item 6), os atores sociais compartilham o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão, em uma relação na qual todos contribuem para o resultado final, em que ocorrem negociação, alianças e acordos. A parceria funcionará tanto melhor quanto maior for a organização popular da comunidade. Na delegação de poder (Tabela 1, item 7), os participantes têm poder de deliberação sobre determinados assuntos. O poder decisório está em instâncias em que a participação é majoritariamente dos cidadãos, e eles têm a maioria dos votos. No controle cidadão (Tabela 1, item 8), a equipe e as pessoas da comunidade

tomam a iniciativa da ação, e os demais atores assumem a responsabilidade pela definição de ações, projetos e aspectos gerenciais, por meio de representação, participação no planejamento, elaboração do orçamento etc.

A coprodução e a participação vistas no presente estudo se concretizam em processos que são dinamizadores do desenvolvimento territorial sustentável, e isso pode ocorrer a partir do processo de planejamento territorial e sua execução. Entender esse processo e seus desafios é essencial. Por isso, a seguir, apresenta-se brevemente o conceito de planejamento territorial e sua interface com o conceito de sustentabilidade.

Planejamento territorial

No contexto desta pesquisa, discutimos a intervenção com recorte territorial, ou seja, a superação da abordagem setorial. Para proporcionar um desenvolvimento territorial que seja sustentável em todas as suas dimensões, é necessário expor o conceito de planejamento territorial, de maneira geral, como processo e instrumento.

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 no alcance de objetivos que se coadunam com o desenvolvimento territorial sustentável, como a redução da pobreza e o desenvolvimento ecologicamente sustentável (Coudel & Tonneau, 2010).

O 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.

Para compreender o ordenamento e o planejamento territorial na contemporaneidade, é preciso substituir o entendimento estanque de território como área relativamente homogênea, com fronteiras delimitadas, pela 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 em cada tempo; o território passa a ser visto como o local da materialização das relações sociais (Haesbaert, 2006).

Destaca-se 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 às 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 nos processos de formulação e execução do planejamento e das políticas (Butzke, 2007; Balem et al., 2016).

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, a exemplo dos orçamentos participativos, tendo-se criado, dessa forma, potencialidades para a gradativa inclusão social (Bacqué et al., 2005).

Os planejadores devem encorajar iniciativas locais, porém, sem se esquecer das conexões institucionais com outras escalas de gestão e, de preferência, assumindo um horizonte de longo prazo. De acordo com Sachs (1986, citado por Butzke, 2007, p.25)

[...] 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).

O procedimento preferencialmente adotado para instrumentalizar as práticas participativas locais tem sido o planejamento participativo, 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 a partilha, além de fomentar a solidariedade e o compromisso (Coudel & Tonneau, 2010).

A premissa é a de que as atividades de planejamento territorial auxiliam na operacionalização do desenvolvimento e na capacitação dos sujeitos, justamente por serem atividades particulares a cada território.

Por ser um processo contínuo, dinâmico e dependente de retroalimentação das situações, do andamento dos projetos e dos resultados, para que se possa ajustar continuamente; o planejamento se beneficia de um fórum de caráter permanente, que é o espaço para essa construção e processo.

DESENHO DA PESQUISA

A pesquisa qualitativa descritiva e interpretativa, com estudo de dois casos, foi utilizada para responder ao objetivo deste trabalho, que foi o de 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, para evidenciar avanços e limites e sugerir melhorias ao processo. A pesquisa se deu entre os anos de 2013 e 2014, dez anos após o início do Pronat, quando ocorreram as entrevistas e o levantamento da documentação para reconstituir o processo.

A escolha desses territórios, especificamente, ocorreu porque ambos foram, no período de 2004 a 2006, um único território chamado Planalto Serrano, que equivale ao primeiro ciclo de planejamento ocorrido na região, em razão da política a ser analisada, e pelo fato de que um dos motivos de terem se separado foram os conflitos pelas diferenças em relação à identidade territorial e ao tecido social de cada um. Além disso, os dados de renda e PIB apontam a região como pobre, e a avaliação da qualidade do ensino básico também é considerada baixa nos dois territórios. De acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 2011, apenas um município recebeu uma avaliação igual à do Estado de Santa Catarina (Ibiam – com avaliação 6.0 – em uma escala que vai de zero a dez, em que zero é a pior avaliação, e dez, a melhor). Muitos municípios tiveram taxa negativa de crescimento populacional, segundo o Censo de 2010, o que indica um êxodo da região (Pettrassi, 2014). Ambos os territórios têm diversos estabelecimentos de agricultura familiar, assentados da reforma agrária e quilombolas. Pelo IDH municipal (Tabela 2), pode-se perceber que a região toda tem muito a melhorar na qualidade de vida e representa territórios com potencial de serem beneficiados pelo programa.

A análise dos dois territórios seguiu um roteiro baseado nos seguintes dados: levantamento histórico-social de suas trajetórias e descrição de cada território; na análise dos diagnósticos elaborados nos processos de planejamento; na reconstituição dos processos com base na documentação e nas entrevistas; e, por fim, na análise dos projetos que nasceram desses processos.

Para analisar os dois territórios escolhidos, um modelo de análise foi montado com base nos conceitos de desenvolvimento territorial sustentável, coprodução e planejamento territorial. Os territórios foram descritos e caracterizados como territórios de identidade construídos. O processo também foi analisado quanto ao seu caráter de atividade coproduzida, tendo-se considerado os parâmetros de coprodução e planejamento descritos no trabalho. Para isso, foi preciso reconstruir o processo de planejamento em ambos os territórios, por meio de documentos, atas, relatórios e entrevistas. Por fim, o trabalho pretendeu deixar expostos os avanços e os limites que a política alcançou nesses territórios nos últimos dez anos, em termos de desenvolvimento territorial sustentável.

Tabela 2. Número de estabelecimentos de agricultura familiar (2010), IDH-M (2010), IDH-Renda (2010), Ideb (2011).

Município	Territorio Rural	nº estabelecimentos de AF em 2010	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
Florianópolis			0,847	0,870	

Fonte: Petrassi (2014).

Utilizamos também a observação direta, em que os pesquisadores procuraram ver e registrar ocorrências que interessavam ao trabalho de pesquisa; a observação aconteceu durante as visitas aos locais, em diversas ocasiões durante o ano de 2013, na participação como ouvintes em reuniões, na realização das entrevistas e em outras ocasiões e atividades do território, em que os pesquisadores se encontravam presentes. A técnica da observação envolve uma parte descritiva do que acontece em campo, e outra reflexiva que envolve as impressões e análise do pesquisador (Godoi et al., 2006). Realizaram-se entrevistas em profundidade com sete pessoas (Tabela 3), com roteiros semiestruturados com base no quadro de análise construído, e os entrevistados foram escolhidos por seu papel ativo nos conselhos, por terem participado do processo desde o início e por serem representantes dos dois segmentos participantes (setor público e sociedade civil). Entrevistou-se também o articulador territorial contratado pelo MDA.

Tabela 3. 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 por meio do IICA. Membro do Codeter da Serra Catarinense – sociedade civil (Centro Vianei). Atual dirigente do consórcio Cisama.
Entrevistado 3	Consultor do MDA. Engenheiro Agrônomo. Membro do Codeter nos dois territórios de estudo – sociedade civil.
Entrevistado 4	Delegado do MDA/SC.
Entrevistado 5	Engenheiro Agrônomo. Membro do Codeter do Planalto Catarinense – sociedade civil.
Entrevistado 6	Engenheiro Agrônomo Membro do Codeter Planalto Catarinense - setor público (Epagri).
Entrevistado 7	Assessor territorial (ex-líder do MST) – sociedade civil.

Os dados foram tratados, tendo passado pelas etapas de registro, transcrição, categorização e interpretação (Richardson, 2008; Minayo, 2012) (Figura 1).

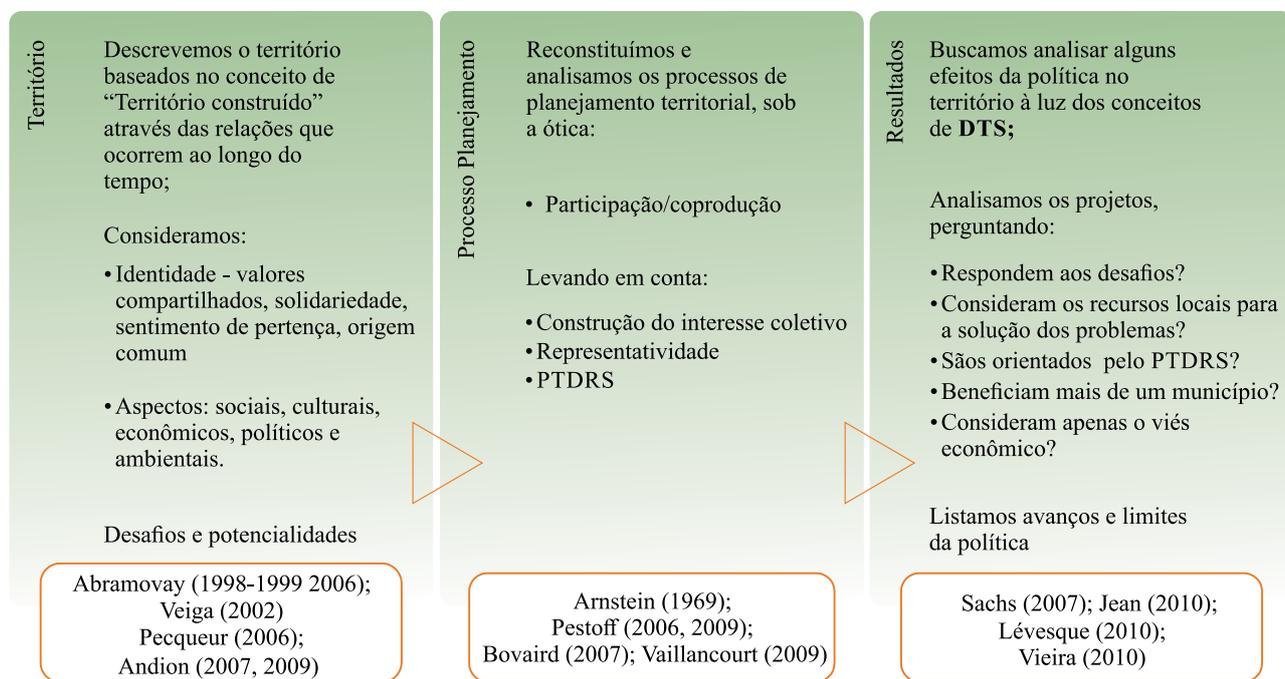


Figura 1. Quadro de análise.

Os territórios foram descritos em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural/institucional, e os diagnósticos de planejamento analisados (Figura 2). O processo de planejamento foi estudado utilizando-se dois focos, o planejamento como instrumento de gestão e o processo como coprodução de bem público.



Figura 2. Mapa dos territórios rurais de SC.

Fonte: Petrassi (2014).

Outra dimensão analisada foi a de verificar se de fato houve alteração na realidade, que aponte para o fortalecimento de dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável, conforme previa a política pública e de acordo com a lente teórica utilizada na análise da pesquisa. Os resultados descritos evidenciam os avanços e os limites da política.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Planalto Catarinense

Formado por 13 municípios, o Planalto Catarinense tem população aproximada de 117 mil habitantes e uma densidade demográfica de 18 habitantes por quilômetro quadrado. Dentre os estabelecimentos agropecuários: 79,8% são familiares e 20,2% são patronais, no entanto, as terras estão concentradas em 77,5% de estabelecimentos patronais, o que está 20% acima da taxa verificada em Santa Catarina (56,2%). Na região, 29% dos estabelecimentos tem menos de 10 ha, porém 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 (Petrassi, 2014).

O território foi, em sua formação histórica, passagem e local de parada para os bandeirantes paulistas, que transportavam tropas de animais dos pampas para São Paulo, durante o século XVIII. A criação de gado no local se consolidou a partir do final do século XVIII, com constantes conflitos com os habitantes originais, os índios (Santos, 1975). A ocupação da terra foi caracterizada por grandes fazendas de criação de gado para corte, diferentemente de outras regiões de Santa Catarina onde houve o predomínio de pequenas propriedades familiares. Posteriormente, a ocupação da terra foi caracterizada grandes extensões com extrativismo da madeira (Cazella & Búrigo, 2008). No século XX, a região foi palco da Guerra do Contestado, entre camponeses caboclos e as forças militares do Estado, causada principalmente por disputa de terras – que foram perdidas em razão da construção da estrada de ferro, que retirou os meios de subsistência dessas pessoas – e, também, pela luta contra os regimes de “mandonismo” e do “coronelismo” predominante na região. A história desse território foi marcada pela desigualdade e exclusão social, primeiro, dos índios e, depois, dos caboclos e camponeses, de acordo com Tomporoski (2016, p.30): “O trauma, a ferida e o medo, marcaram indelevelmente a população do território, e a análise desse contexto pode explicar os inúmeros obstáculos ao desenvolvimento territorial do Contestado”.

Coexistem no território estruturas de terras latifundiárias com estruturas pequenas, menores do que o mínimo para subsistência; os agricultores desses territórios e suas famílias costumam vender a sua força de trabalho no campo, muitas vezes nas atividades de reflorestamento com pinus, e esse trabalho não é oficial, assim, essas pessoas são “invisíveis” para as políticas públicas. Outros indicadores levantados na pesquisa apontam para desigualdades dentro do território, como o número de leitos hospitalares, que está concentrado em três municípios, uma taxa de analfabetismo acima da taxa de Santa Catarina, e desigualdades nas condições de habitação como abastecimento de água, coleta de esgoto e resíduos sólidos. No Tabela 4 observa-se pelo índice Gini a desigualdade de renda no território com relação ao estado e ao país.

Tabela 4. Índice Gini do Planalto Catarinense.

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
Brasil	0,6
Florianópolis	0,54

Fonte: Petrassi (2014).

Para analisar o processo de planejamento ocorrido, recorreu-se às atas de reuniões, às entrevistas e aos relatórios de consultoria, para tentar reconstruir como se deu o processo no Codeter, com o objetivo de avaliar a participação social. Ao analisar a composição do Codeter, verifica-se que a composição está centrada na agricultura e não representa todas as categorias do território. Estavam presentes, além das prefeituras, o CMDR e as associações representantes da agricultura familiar, a Epagri e três ONGs. A falta de representatividade deve-se, em parte, à forma como as instituições foram convidadas, por meio de um pequeno comitê que, segundo alguns dos entrevistados, seguiu visitando prefeituras, associações, sindicatos e cooperativas:

“[...] 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” (informação verbal)⁴.

Da análise dos diagnósticos presentes no PTDRS e feitos ao longo dos processos de planejamento no território e das entrevistas, foi possível destacar as seguintes potencialidades e desafios presentes:

⁴ Informação fornecida pelo Entrevistado 1.

Tabela 5. Desafios e potencialidades identificados no 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 Curitiba
Movimento social de Mulheres do Campo

Fonte: elaborado com dados do Planalto Catarinense: PTDRS (2010).

Destaca-se que a existência do Movimento Social de Mulheres Camponesas foi colocada como uma potencialidade a ser explorada, ainda que tenha ocorrido baixa participação das mulheres no processo de planejamento e nas reuniões do Codeter.

Quanto à descrição dos ciclos de planejamento ocorridos no território Planalto Serrano, cabe salientar que, no 1.º ciclo (2003-2006), os dois territórios deste estudo faziam parte de um só território chamado Planalto Serrano. No entanto, ocorreram vários problemas com esse recorte territorial. Trata-se de um recorte político-administrativo – “território-dado” – ao invés de se considerar o “território-construído” – base geográfica onde as interações e iniciativas coletivas locais, para enfrentamento dos problemas comuns, criam um tecido social com maior ou menor sucesso nas soluções dos problemas, mas sempre com características particulares a cada território, onde se forma uma espécie de capital social (Pecqueur, 2005; Cazella & Búrigo, 2008) Havia dificuldades para 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. As lideranças, então, reivindicaram a criação de dois territórios, que representariam melhor suas realidades e, principalmente, suas identidades. Remetendo ao conceito de tecido social já mencionado, a crença era de que dois territórios representariam melhor aqueles atores, que então, se identificariam (“territórios-construídos”), o que multiplicaria o potencial de sucesso do processo de planejamento.

Na Figura 3, tem-se um breve relato dos ciclos de planejamento ocorridos:

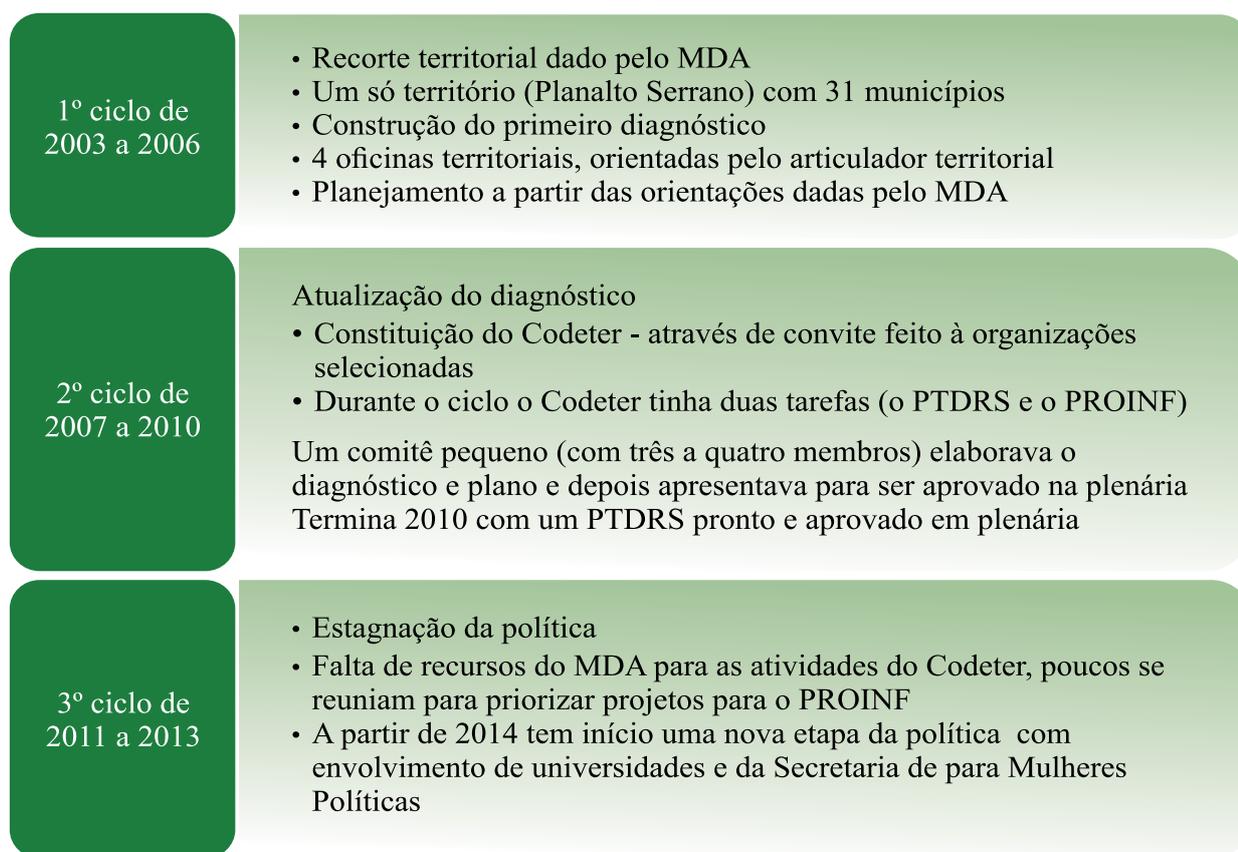


Figura 3. Resumo dos ciclos de planejamento no Planalto Catarinense.

Foram analisados os projetos oriundos dos planejamentos elaborados pelo Codeter de 2004 a 2011. O Codeter do Planalto Catarinense se mostra na análise como uma arena de negociações totalmente voltada para os interesses da agricultura familiar e focada especialmente na dimensão econômica, sem conseguir construir a visão transversal exigida pelo desenvolvimento territorial sustentável. Isso fica evidente já no diagnóstico, quando a dimensão ecológica está praticamente ausente do debate. Os projetos contemplados pelos recursos foram em sua maioria para o fortalecimento da cadeia produtiva do leite e de grãos, mas, em 2010, houve dois projetos contemplados: um para construção de uma estrutura física para o Codeter, e um para a construção e aquisição de equipamentos para o Centro de Formação e Apoio à Agricultura.

A coprodução das políticas públicas, quando acontece em fóruns de participação social, deve proporcionar maior engajamento cívico e fortalecer os laços de identidade no território, desde que haja a disposição da administração pública de criar e manter tais espaços (Bovaird, 2007). No entanto, de acordo com a fala dos entrevistados, não se evidenciaram nem maior engajamento cívico, nem laços de identidade fortalecidos; o Codeter parece desarticulado por falta dos recursos de custeio vindos do MDA, e aqueles sujeitos que antes capitaneavam o processo, estão envolvidos com outros projetos.

Segundo a visão de Arnshtein (1969), ao disponibilizar recursos para serem discutidos no Codeter, o Pronat estaria no degrau da “pacificação”, que pertence à dimensão de “concessões mínimas de poder”. O trecho da entrevista a seguir mostra que as decisões eram tomadas para “dividir” o recurso vindo do governo, e não eram orientadas pela visão de futuro construída ou pelos objetivos traçados pelo Codeter: “[...] o que motivava as pessoas a se reunir ali era o Proinf⁵, basicamente, então a gente

⁵ O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais viabiliza a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar.

sempre usou o Proinf prá envolver as pessoas na discussão, assim, sempre tinha uma discussão de projeto e de recursos, mas antes a gente fazia um debate de concepção [...]” (informação verbal).⁶

Em especial, nota-se a ausência de organizações de jovens agricultores. Para além da preocupação com o êxodo dos jovens, causado pela falta de perspectiva de futuro, o Codeter é o espaço onde ocorre o processo de planejamento, ou seja, onde se prospecta o futuro da região e se faz a leitura dos anseios da comunidade e da capacidade de eco para as ações estratégicas, assim, a participação dos jovens seria crucial e enriquecedora.

Serra Catarinense

Essa região é formada por 18 municípios, com população aproximada de 286 mil habitantes e densidade demográfica de 17 habitantes por quilômetro quadrado. Assim como a região do Planalto Catarinense, aqui também os habitantes originais eram os índios, que foram expulsos pelos tropeiros e pelas extensas fazendas de criação de gado. Paralelamente 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 esse período e essa atividade, pois é dessa época grande parte da herança cultural transmitida às gerações seguintes da sociedade serrana (PTDRS - Serra Catarinense, 2010, p.18). O ciclo da madeira, iniciado na década de 1940 graças à expansão da construção civil no país, 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. Passa-se a viver um período de euforia desenvolvimentista. O final do ciclo da madeira (década de 1970) transformou todo o contexto socioeconômico da região. Os trabalhadores, liberados das serrarias, aportavam nas cidades em busca de outros lugares de trabalho, e as periferias das cidades iam se ampliando consideravelmente; também outras atividades, como o setor de serviços que serviam basicamente às madeireiras, entram em colapso (Goularti Filho, 2007; PTDRS - Serra Catarinense, 2010). Durante esse período, observou-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).

Na formação sociopolítica da região, além do coronelismo, acontece o sistema de compadrio, que cria laços, institui o ambiente social, atravessa as relações de proprietários e não proprietários. O compadrio estabelece solidariedade e alianças entre políticos profissionais e sua base social e desenvolve um sentimento de fidelidade e confiança intra e entre classes sociais, a despeito do índice Gini apontar uma grande desigualdade na região, conforme Goularti Filho (2007) (Tabela 6).

Tabela 6. Índice de Gini da 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
Continua...	

⁶ Informação fornecida pelo Entrevistado 3.

Continuação Tabela 6

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: Petrassi (2014).

Nos diagnósticos presentes no PTDRS da Serra Catarinense, há muitos dados relevantes da região, além dos dados mínimos indicados pelo manual de planejamento da SDT/MDA, mostrando que o grupo se aprofundou mais que do que o Planalto Catarinense nesse aspecto. Como a composição do Codeter da Serra Catarinense era mais diversificada, assuntos como Bolsa Família, aposentadoria rural, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e agroturismo foram apresentados e tiveram ações propostas. Por meio da análise dos diagnósticos elaborados durante os ciclos de planejamento, podem-se resumir as potencialidades e desafios do território (Tabela 7).

Tabela 7. Desafios e Potencialidades da Serra Catarinense.

DESAFIOS+B3:B32	
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	
Continua...	

Continuação Tabela 7...

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 com dados do PTDRS- Serra Catarinense (2010).

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

A dimensão ambiental carece de mais dados e informação, para que o debate gere ações efetivas e promoção da sustentabilidade. As atividades florestais do território são tanto um recurso local quanto uma preocupação com os impactos socioambientais que possam provocar e, sem informação, não se podem escolher as medidas adequadas a serem tomadas. A descrição dos ciclos de planejamento ocorridos está na Figura 4.

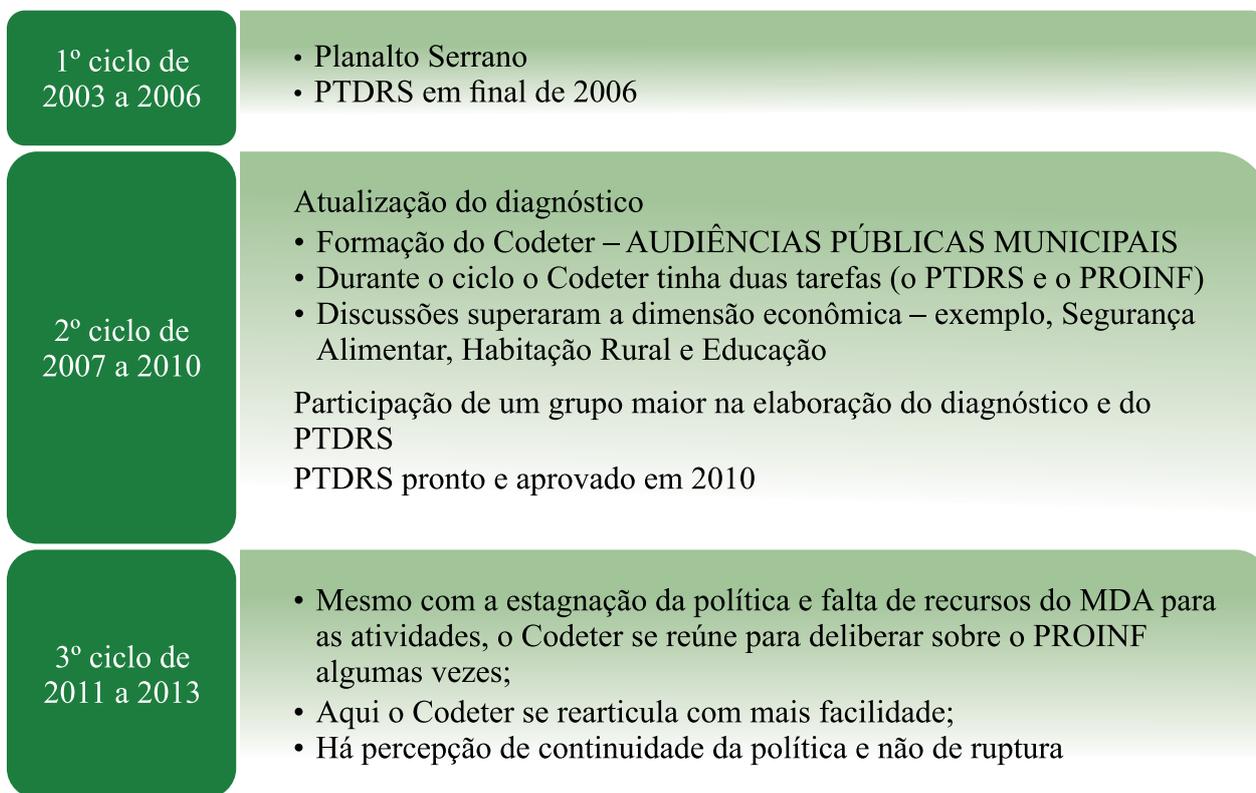


Figura 4. Resumo dos ciclos de planejamento da Serra Catarinense.

Os projetos elaborados pelo Codeter de 2004 a 2011 foram analisados. O Codeter da Serra Catarinense mostra na análise, de modo geral, que os projetos beneficiam um só setor, a agricultura familiar, embora nem sempre o viés econômico prevaleça (ações que visam habitação e educação, por exemplo, foram contempladas). No entanto, na Serra Catarinense, projetos orientados pelo PTDRS ganharam prioridade e apresentaram boa qualidade técnica e certo nível de monitoramento. Um exemplo citado nas entrevistas foi o projeto para viabilizar a adesão ao Sistema Unificado de Atenção e Sanidade Animal – Suasa⁷, pois, como os municípios eram pequenos, não poderiam aderir ao Suasa individualmente, mas, somente por meio de consórcio municipal, o que ocorreu graças à mobilização ocorrida no Codeter.

Quanto à representatividade, ainda que a composição do Codeter da 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, por meio de audiências públicas, foi mais aberta do que a do Planalto Catarinense, o que permitiu que um público mais amplo pudesse tomar conhecimento da política e se articular, para participar daquele espaço que estava se constituindo naquele momento.

A participação efetiva no Codeter era restrita a entidades de representação e não permitia a participação de indivíduos isoladamente, o que excluía do processo quem não estivesse organizado. Porém, por meio das atas das reuniões e fala dos entrevistados foi possível identificar o Codeter da Serra Catarinense como um espaço de concertação social, criado pelo setor público, de que a sociedade civil foi se apropriando e no qual foi se qualificando no debate, procurando entender a mudança estrutural que estava sendo proposta.

Diferentemente do caso do Planalto, na Serra Catarinense percebe-se, nas entrevistas e atas das reuniões, um maior envolvimento dos atores mobilizados com o processo. Segundo Ribeiro (2012), 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 quando o Pronat chegou por lá. Esse maior amadurecimento em processos participativos leva as pessoas à compreensão de que aquele espaço pode servir para a articulação de políticas e programas que beneficiem o desenvolvimento do território e não somente a dimensão econômica:

[...] 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. (informação verbal)⁸.

Na Serra Catarinense, a “escada de participação” (Arnstein, 1969) já deixou o degrau 4, “consulta”, para o degrau 5, “pacificação” e, talvez, até o degrau 6 “parceria”, onde se poderia almejar que:

[...] 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. (Arnstein, 1969, p.12, tradução nossa).

Observa-se que ocorreu um aprendizado ao longo desses anos, pois os participantes do Codeter do Serra Catarinense se apropriaram de conceitos como abordagem territorial e desenvolvimento territorial sustentável, querem debater e planejar o futuro do território em conjunto e internalizaram a ideia de que juntos, como território, podem conseguir mais e melhor. Esse aprendizado evidencia que a participação cidadã na coprodução possui caráter pedagógico e formador de cidadãos mais

⁷ O Suasa é um sistema unificado de inspeção agropecuária, seu objetivo é garantir a qualidade e procedência de produtos que, quando inspecionados por qualquer instância do sistema Suasa, podem ser comercializados em todo o território nacional.

⁸ Informação fornecida pelo Entrevistado 2.

capacitados para interagir e construir coletivamente sua vontade (Bovaird, 2007; Olson, 2011), conforme as falas a seguir:

[...] se você olhar o nosso colegiado aqui, não sei de outros, a gente discutiu muito mais do que só essa caixinha (Proinf)[...]

[...] 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. (informação verbal)⁹.

Por meio dessas experiências e acordos tecidos na arena do Codeter, o “território dado”, nos termos de Pecqueur (2006), foi se transformando gradualmente em “território construído”. Uma observação trazida pelo estudo foi de que não basta que o setor público esteja disposto a proporcionar esse espaço de concertação, mas é preciso que haja uma disposição da sociedade civil organizada e do cidadão, de modo geral, para participar, e é necessário que o processo seja capitaneado por uma instituição ou pessoa que tenha não apenas legitimação junto àquela comunidade, mas que também tenha habilidades sociais para sensibilizar, mobilizar, arbitrar e promover consensos. Nesse sentido, o fato de os articuladores territoriais terem sido contratados por um curto período prejudicou a continuidade do processo.

CONCLUSÕES

Analisou-se comparativamente duas experiências de planejamento territorial, promovidas pela política pública chamada Pronat, oriunda do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que busca promover o desenvolvimento territorial sustentável em regiões rurais delimitadas chamadas Territórios Rurais de Identidade.

1. Nos dois territórios ainda é preciso superar a visão produtivista e economicista de desenvolvimento, conforme fica claro na análise dos projetos aprovados.

2. Ampliar a visão holística da realidade e responder à multidimensionalidade do desenvolvimento territorial sustentável pode ser considerado ainda como um desafio para o programa Pronat.

3. A inovação proporcionada pelo Pronat, apesar de seu aparente sucesso em capacitar os participantes no território Serra Catarinense e do mérito de ampliar a escala dos investimentos para a escala intermunicipal, ainda carece de mudanças institucionais que acompanhem essas inovações, em especial quanto à mudança de recorte de setorial para territorial, e propiciem um ambiente institucional com regras que estimulem um caráter competitivo para a aprovação de projetos, de forma a valorizar a qualidade desses projetos, ou seja, que fortaleça a formulação de ideias novas e que utilize recursos locais.

4. O aprendizado proporcionado pela participação no Codeter, percebido nas falas dos entrevistados e nos documentos do processo, sem dúvida, é percebido como um avanço da política, mesmo que de maneira mais significativa na Serra Catarinense do que no Planalto Catarinense. No entanto, 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, nos dois casos, também representa um risco.

5. 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, como o Pronat, que precisa se adequar às especificidades de cada território.

6 O território Serra Catarinense conseguiu proporcionar um maior envolvimento popular em um processo contínuo e voltado para a aprendizagem social do que o território Planalto Catarinense.

⁹ Informação fornecida pelo Entrevistado 2.

7. O Pronat nasce com um recorte setorial ligado à agricultura familiar, pois foi criado no Ministério do Desenvolvimento Agrário, com recursos 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, em outras dimensões. Isso 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. A política de desenvolvimento não supera o foco setorial, passando a ser “territorial” apenas no nome.

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

9. A inovação proposta pela política deve estar acompanhada de mudanças institucionais. Esta lacuna institucional dificulta a superação da visão setorial no território e o surgimento de projetos estratégicos que respondam adequadamente aos desafios multidimensionais. Seria possível pensar-se 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.

10. A antiga estrutura político-administrativa não responde mais às demandas da atualidade, quando o objetivo é desenvolvimento territorial sustentável e novas estratégias de desenvolvimento.

11. Para que possam ser acessados os recursos mobilizadores das forças sociais de um dado território, além de políticas públicas adequadas ao recorte territorial, o presente estudo verificou que também é fundamental que as instituições de governança convencionais sejam superadas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v.28/29, p.1-21, 1998-1999.
- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- ABRAMOVAY, R. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Comp.). **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p.51-70.
- ADIB, A.R. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: guia para o planejamento: documento de apoio nº 02. Brasília: MDA, SDT, 2005.
- ANDION, C. **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 AGRECO. 2007. 385p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- ANDION, C.; SERVA, M.; CAZELLA, A.A.; VIEIRA, P.F. Space and inequality: a case study of territorial development in Santa Catarina. **Administrative Theory & Praxis**, v.31, p.164-186, 2009. DOI: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310202>.
- ARNSTEIN, S.R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v.35, p.216-224, 1969. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- BACQUÉ, M.-H.; REY, H.; SINTOMER, Y. La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme. **Mouvements**, v.3, p.121-131, 2005. DOI: <https://doi.org/10.3917/mouv.039.0121>.
- BALEM, T.A.; SILVA, G.P. da; FROEHLICH, J.M. Limites e possibilidades da Política de Desenvolvimento Territorial: uma análise a partir do território central da cidadania do RS. **Redes**, v.21, p.198-221, 2016. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v21i2.5345>.
- BEDUSCHI FILHO, L.C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, v.14, p.35-70, 2004.
- BONNAL, P.; MALUF, R.S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: VIEIRA, P.F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J.P. (Org.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED, 2010.
- BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**, v.67, p.846-860, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.

- BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R.E. Toward a definition of the coproduction concept. **Public Administration Review**, v.43, p.59-65, 1983. DOI: <https://doi.org/10.2307/975300>.
- 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**. 2007. 149p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- CAZELLA, A.A. As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa. **Redes**, v.13, p.5-27, 2008.
- CAZELLA, A.A.; BÚRIGO, F.L. O desenvolvimento territorial no planalto catarinense: o difícil caminho da intersectorialidade. **Revista Extensão Rural**, ano15, p.5-30, 2008.
- CIAT - PLANALTO SERRANO. PTDRS - PLANALTO SERRANO. CIAT DO PLANALTO SERRANO. [S.l.: s.n.], 2006.
- COUDEL, E.; TONNEAU, J.-P. Formação para o desenvolvimento territorial sustentável: subsídios para a produção de conhecimentos úteis e utilizáveis. In: VIEIRA, P.F.; CAZELLA, A.A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J.-P. **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: APED, 2010. p.447-480.
- DENHARDT, R.B.; DENHARDT, J.V. **The new public service: serving rather than steering**. 3rd ed. Armonk: M.E. Sharpe, 2011.
- FLEDDERUS, J. Building trust through public service co-production. **International Journal of Public Sector Management**, v.28, p.550-565, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2015-0118>.
- GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A.B. da. (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GOULARTI FILHO, A. **Formação econômica de Santa Catarina**. 2.ed. rev. Florianópolis: UFSC, 2007.
- GUZZATTI, T.C.; TURNES, V.A. O papel da Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia (SC) na construção de políticas públicas de turismo focadas no desenvolvimento rural e na promoção da agricultura familiar. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES DE GESTÃO SOCIAL, 5., 2011, Florianópolis. **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública: anais**. [Florianópolis: UFSC, 2011].
- HAESBAERT, R. Ordenamento Territorial. **Boletim Goiano de Geografia**, v.26, p.117-124, 2006.
- LAMARCHE, H. (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional: do mito à realidade**. Campinas: UNICAMP, 1998. v.2.
- LÉVESQUE, B. Economia plural e desenvolvimento territorial na perspectiva do desenvolvimento sustentável: elementos teóricos de sociologia econômica e de socioeconomia. **Política & Sociedade**, v.8, p.107-144, 2009. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p107>.
- MEIJER, A. Coproduction as a structural transformation of the public sector. **International Journal of Public Sector Management**, v.29, p.596-611, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2016-0001>.
- MILANI, C.R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, v.42, p.551-579, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>.
- MINAYO, M.C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 31.ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Ed. da USP, 2011.
- OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, v.24, p.1073-1087, 1996. DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).
- PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: Uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, v.24, p.10-22, 2005.
- PECQUEUR, B. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. **Eisforia**, v.4, p.135-153, 2006.
- PESTOFF, V. Citizens and co-production of welfare services: childcare in eight european countries. **Public Management Review**, v.8, p.503-519, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030601022882>.
- PESTOFF, V. Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v.80, p.197-224, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x>.
- PETRASSI, A.C.M.A. **Coprodução e desenvolvimento territorial sustentável: uma análise de duas experiências de planejamento territorial do Pronat em Santa Catarina**. 2014. 248p. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.
- PLANALTO Catarinense: PTDRS. [S.l.]: MDA, SDT, 2010.
- PTDRS - SERRA CATARINENSE. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Serra Catarinense. Lages: [s.n.], 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**. 2012. 228p. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

- RIBEIRO, A.C.; ANDION, C.; BURIGO, F. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, v.49, p.119-140, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121685>.
- RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, v.34, p.315-353, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074004269288>.
- SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, v.15, p.75-82, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300008>.
- SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v.9, p.29-63, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000300004>.
- SANTOS, S.C. dos. **Educação e sociedades tribais**. Porto Alegre: Movimento, 1975.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia da Letras, 2010.
- SIMÕES, G.L.; SIMÕES, J.M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015, São Luís. **Para além da crise global: experiências e antecipações concretas: anais**. São Luís: UFMA, 2015.
- THEYS, J. O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. **Eisforia**, v.4, p.179-198, 2006. Número especial.
- TOMPOROSKI, A.A. Turismo como estratégia para desenvolvimento territorial do Contestado: o caso exemplar do território Castilha-La Mancha. **Informe GEPEC**, v.20, p.28-37, 2016.
- VAILLANCOURT, Y. Social economy in the co-construction of public policy. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v.80, p.275-313, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00387.x>.
- VEIGA, J.E. da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v.15, p.101-119, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300010>.
- VIEIRA, P.F. Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável. **Política & Sociedade**, v.14, p.27-75, 2009. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p27>.
- VIEIRA, P.F. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Eisforia**, v.4, p.249-309, 2006.
- VIEIRA, P.F.; CAZELLA, A.A.; CERDAN, C.; ANDION, C. Potencialidades e obstáculos à construção de territórios sustentáveis no Estado de Santa Catarina. In: VIEIRA, P.F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J.P. (Org.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**. Florianópolis: APED, 2010. p.335-380.
- WHITAKER, G.P. Coproduction: citizen participation in service delivery. **Public Administration Review**, v.40, p.240-246, 1980. DOI: <https://doi.org/10.2307/975377>.
-