



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Mariana Aquilante Policarpo

**As inovações procuram a saída:** perspectivas para a promoção da cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina

FLORIANÓPOLIS

2019

Mariana Aquilante Policarpo

**As inovações procuram a saída:** perspectivas para a promoção da cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.  
Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira

Florianópolis

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Policarpo, Mariana Aquilante

As inovações procuram a saída : perspectivas para a promoção da cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina / Mariana Aquilante Policarpo ; orientador, Paulo Henrique Freire Vieira, 2019.

510 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. Inovação. 3. Cogestão adaptativa para o Desenvolvimento Territorial Sustentável. 4. Zonas Costeiras. 5. Santa Catarina. I. Vieira, Paulo Henrique Freire. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Mariana Aquilante Policarpo

**As inovações procuram a saída:** perspectivas para a promoção da cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Paulo Henrique Freire Vieira, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Profa Claire Cerdan, Dra.  
CIRAD UMR/Innovation

Prof. Carlyle Torres Bezerra de Menezes, Dr.  
Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC

Prof. Rodrigo de Freitas, Dr.  
Universidade do Sul de SC – UNISUL

Profa. Elaine Cristina de Oliveira Menezes, Dra.  
Universidade Federal do Paraná – UFPR

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Sociologia Política

---

Prof. Dr. Ernesto Seidl  
Coordenador do Programa

---

Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira  
Orientador

Florianópolis, 08 de abril de 2016

Aos meus queridos pais e irmãos e a todos aqueles que me apoiaram neste caminho...

## AGRADECIMENTOS

Sem citar nomes com risco de me esquecer de alguém, agradeço a todos e a todas que contribuíram para que esta tese recebesse um ponto final. Seja com palavras ou apenas com a presença, me dando apoio financeiro ou psicológico, sendo os ouvidos das minhas dúvidas, aguentando minhas ansiedades e frustrações, quem esteve comigo nos momentos de dificuldade e também de alegrias, ou quem me mostrou novos caminhos a seguir no turbilhão que foram estes anos de doutorado. Vocês são muito importantes em minha vida, e devo meu doutorado a todos e todas. Muito obrigada!

Mas, não posso deixar de agradecer meus pais, Maria Amélia e Beto, e meus irmãos, Mauricio e Vinicius. Obrigada por toda a compreensão e apoio que me deram em todo o sentido possível. Sem vocês eu jamais teria chegado até aqui, e muito menos faria sentido todo o esforço para que esta tese saísse. Esta tese foi para vocês, como um reconhecimento por tudo que fizeram por mim até hoje. Muito obrigada!

Aos meus orientadores Paulo e Claire, por absolutamente tudo que fizeram por mim. Os ensinamentos, os puxões de orelha, as dicas e as críticas recebidas, pelas conversas que iriam muito além do simples conhecimento acadêmico, e por acreditaram mais em mim do que eu mesma poderia acreditar. Agradeço a oportunidade por trabalhar junto de vocês esses anos todos, por se tornarem mais amigos que professores. Serão sempre meus mestres! Muito obrigada!

À banca de doutorado, por aceitaram o desafio de avaliar minha tese, pelo pouco disponível dado a vocês. Muito obrigada!

À Albertina e à Fátima. Vocês são essenciais para todos os alunos.

Ao projeto CAPES Ciências do Mar, pela bolsa de estudo concedida durante o período do doutorado, e também ao projeto CAPES/COFECUB, que proporcionou minha bolsa de doutorado-sanduíche em Montpellier, na França.

## RESUMO

Nesta tese são avaliados os entraves que dificultam o surgimento, o desenvolvimento e o fortalecimento de dinâmicas alternativas de desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina, sob a ótica das inovações políticas e institucionais, sociais e produtivas e culturais. O texto oferece subsídios adicionais para a compreensão das ambivalências do comportamento dos diversos atores envolvidos nessas práticas, mobilizando o potencial heurístico contido no enfoque analítico de cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável. Os estudos de caso, que englobaram nove iniciativas inovadoras, foram realizados no litoral centro-norte e centro-sul catarinense. Foram descritas e caracterizadas as dinâmicas territoriais tanto já consolidadas quanto ainda emergentes, levando-se em conta as possibilidades e obstáculos à aplicação consistente deste enfoque ao contexto específico da região em pauta. A metodologia utilizada baseou-se em dois modelos de análise: o modelo de Oakerson e o modelo de análise de experiências inovadoras em dinâmicas territorializadas de desenvolvimento sustentável. As evidências obtidas confirmam que a geração de inovações tem permanecido atrelada ao envolvimento de agentes de desenvolvimento que, em sua maioria, são externos à comunidade. Além disso, a construção de territórios sustentáveis permanece ainda embrionária, não obstante a presença de experiências inovadoras de ativação de recursos territoriais. A investigação realizada reforçou também a base de dados disponível, confirmando, na tessitura da cultura política local/regional, a hegemonia de uma representação essencialmente utilitarista das complexas inter-relações sociedade-natureza; a carência de espaços adequados de coordenação das ações coletivas e de mediação de conflitos de interesse envolvendo múltiplos atores sociais; e a omissão do Estado no que diz respeito ao cumprimento eficaz do seu papel ao mesmo tempo de fiscalizador das condições efetivas de acesso e uso de recursos naturais de uso comum e de articulador de políticas públicas e projetos de desenvolvimento compatíveis com o enfrentamento dos condicionantes estruturais da crise socioecológica global. Apesar da retórica pervasiva que apela ao conceito de sustentabilidade, na prática, as políticas públicas, os programas e os projetos de desenvolvimento em curso na zona costeira vêm reproduzindo a lógica profunda do modelo economicista norteado pelo ideário neoliberal adotado pelo País. Em decorrência, foi possível também comprovar a existência de uma correlação de forças claramente desigual entre os vários grupos de atores sociais envolvidos nas arenas de tomada de decisão sobre alternativas de desenvolvimento na região em pauta. Argumenta-se que a reprodução do modelo economicista hegemônico acaba condicionando decisivamente o potencial das inovações emergentes se consolidarem segundo os princípios norteadores do modelo de desenvolvimento territorial sustentável. Por fim, levando-se em conta os obstáculos colocados pela força de inércia desse cenário, as inovações identificadas no trabalho de campo são vistas como vetores ambivalentes de mudança social. Ao lado dos riscos que cercam sua difusão no âmbito da cultura política dominante, elas também poderiam ser consideradas importantes veículos de aprendizagem individual e social transformadora nos próximos tempos.

**Palavras-chave:** Inovação. Cogestão adaptativa para o Desenvolvimento Territorial Sustentável. Zonas Costeiras. Santa Catarina.

## ABSTRACT

This thesis assesses the obstacles that hinder the emergence, development and strengthening of alternative dynamics of sustainable territorial development in the coastal zone of Santa Catarina, from the perspective of political and institutional, social and productive and cultural innovations. The text provides additional insights into the ambivalence of the behavior of the various actors involved in these practices, mobilizing the heuristic potential contained in the analytical approach of adaptive co-management for sustainable territorial development. The case studies, which encompassed nine innovative initiatives, were conducted on the north central coast and south central coast of Santa Catarina. Both consolidated and still emerging territorial dynamics were described and characterized in order to analyze the feasibility of thinking of an alternative development dynamic given the current socioeconomic, political-institutional and cultural conjuncture in the region. The methodology used was based on two models of analysis: the Oakerson model and to understand and analyze innovations and territorial dynamics, the model of analysis of innovative experiences was used. As a result, it was verified the dependence of the existence of development agents, mostly external to the community, to negotiate the different interests existing between the different actors and to make commitments between them. For this reason, there is not yet an effective and ongoing process of territory building, but these innovations can be considered processes of territorial resource activation led by different categories of territorial actors that mobilize resources and policy instruments to solve a problem. particular, or respond to a given opportunity. It was also noted: the persistence of an essentially utilitarian representation of the complex interrelationships between society and nature; the lack of adequate spaces for the coordination of collective actions and the mediation of conflicts of interest involving multiple social actors; and the State's failure to effectively fulfill its role of overseeing the conditions of access and use of common resources and of articulating public policies and development projects. The discourse of sustainable development is used, but in practice public policies, programs and development projects end up reproducing the utilitarian logic of nature and the logic of individual and economist action of social actors. Finally, through field research it was possible to prove that the relationships established between the different actors play a growing role in structuring the power relationship between them, in the emergence of groups of actors with greater power than others and in the formation of their own. speeches and development projects. And these established relationships reinforce the reproduction of a model of local political dependence. To be sustained or developed, these innovations are often required to be part of this political model, thus limiting the emergence of greater autonomy among local actors. Moreover, innovative institutional arrangements are largely responsible for the emergence and strengthening of other types of innovations and, at the same time, end up being the result of them. As a result, innovations become a process, not a result in themselves, also favoring the establishment of relationships that become networks of innovation, sources of exchange, as well as individual and social learning.

**Keywords:** Innovation. Adaptive Co-Management for Sustainable Territorial Development. Coastal Zones. Santa Catarina.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de análise de Oakerson.....	62
Figura 2 – Modelo de análise de experiências inovadoras do projeto DTR/DTR-IC .	68
Figura 3 – Síntese do modelo de análise .....	70
Figura 4 – Recursos e ativos no enfoque do desenvolvimento territorial sustentável .....	122
Figura 5 – Modelo da cesta de bens e serviços .....	124
Figura 6 – Processos de desenvolvimento territorial .....	125
Figura 7 – Aprendizagem <i>triple-loop</i> .....	157
Figura 8 – Características da inovação vista como resultado .....	169
Figura 9 – Evolução dos municípios catarinenses de 1872 a 1967.....	196
Figura 10 – Localização das Unidades de Conservação em Santa Catarina.....	202
Figura 11 – Localização dos municípios do litoral do Estado de Santa Catarina no Brasil, com destaque para o litoral centro-norte e o litoral centro-sul.....	205
Figura 12 – Setores da Zona Costeira em Santa Catarina.....	208
Figura 13 – Sedes dos municípios costeiros onde ocorrem desembarques da pesca artesanal (quadrados pretos) e industrial (círculos cinza) .....	239
Figura 14 – Localização de feiras de venda direta no litoral catarinense .....	260
Figura 15 – O PEST: o antes e o depois da recategorização.....	328
Figura 16 - Ocupação proposta pelo Projeto Porto Baleia para o ano de 2035 .....	332
Figura 17 – Implicações do desenvolvimento e suas situações intermediárias.....	441
Figura 18 – Posicionamento dos produtos e serviços das iniciativas inovadoras nas regiões de estudo .....	452

## LISTA DE GRÁFICOS E BOXES

Gráfico 1 – Evolução da população urbana e rural dos dois territórios de estudo entre os anos de 1970 a 2010 .....	223
Gráfico 2 – Preço das terras agrícolas por tipo de terra no LCN e LCS .....	225
Gráfico 3 – Constituição da renda econômica de uma família de pescador artesanal .....	257
Gráfico 4 – Produção pesqueira de Santa Catarina entre os anos de 2002 a 2012	263
Gráfico 5 – Evolução dos volumes de venda da Feira Livre em Itapema – Litoral centro-norte de Santa Catarina .....	346
Gráfico 6 – Levantamento das imagens nos folders promovidos pelos territórios...	402
Gráfico 7 – Recursos territoriais segundo os atores dos dois territórios.....	404
Box 1 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca .....	301
Box 2 - As teorias de ação e as representações da ação coletiva e do ator nas ciências sociais .....	376

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões, categorias e variáveis do enfoque analítico .....	47
Quadro 2 – Modelo de análise do posicionamento dos produtos/espço .....	66
Quadro 3 – Principais características das teorias de desenvolvimento e subdesenvolvimento até a década de 1970 .....	85
Quadro 4 – Acepções do Território .....	120
Quadro 5 – Elementos do desenvolvimento rural na perspectiva territorial.....	128
Quadro 6 – Abordagens para a pesquisa participativa.....	141
Quadro 7 – Formas de participação e suas principais características .....	143
Quadro 8 – Tipos de participação e sua natureza.....	144
Quadro 9 – Conflitos decorrentes do uso do recurso natural .....	146
Quadro 10 – Características de alguns formatos institucionais que intensificam as interações transescalares.....	149
Quadro 11 – Algumas características da abordagem neo-institucionalista .....	153
Quadro 12 – Períodos do Estado-desenvolvimentista brasileiro .....	187
Quadro 13 – Principais características dos municípios costeiros catarinenses.....	208
Quadro 14 – Trajetória de Desenvolvimento do LCN e LCS de Santa Catarina .....	216
Quadro 15 – Unidades de Conservação marinho-costeiras de Santa Catarina .....	234
Quadro 16 – Perfil dos espaços rurais nos dois territórios de estudo .....	247
Quadro 17 – Dimensões da ruralidade globalizada.....	252
Quadro 18 – Cronologia de trabalho e tradições culturais dos descendentes de açorianos em Santa Catarina .....	269
Quadro 19 – Dinâmicas territoriais existentes na Zona Costeira catarinense .....	272
Quadro 20 – Características principais dos territórios LCN e LCS catarinense .....	274
Quadro 21 – Algumas políticas e programas de desenvolvimento territorial existentes no Brasil .....	283
Quadro 22 – Políticas e programas voltadas para a agricultura familiar .....	292
Quadro 23 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca .....	303

Quadro 24 – Categorias de Manejo e dispositivos legais com relação à criação de Áreas Protegidas no Brasil, anteriormente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2000 (Lei nº 9.985/2000).....	309
Quadro 25 – Tipologias e Categorias de Unidades de Conservação previstas pelo SNUC (Lei nº 9985/2000).....	311
Quadro 26 – Comparativo e principais características das UCs federais de Proteção Integral .....	312
Quadro 27 – Comparativo e características das UCs federais de Uso Sustentável	313
Quadro 28 – As principais diferenças entre o Código Florestal de 1965 e o Código Florestal de 2012.....	315
Quadro 29 – Atores existentes em torno do Movimento pela recategorização .....	326
Quadro 30 – Evolução dos sistemas de gestão na região do PEST .....	329
Quadro 31 – Síntese das inovações e iniciativas inovadoras do litoral centro-norte e litoral centro-sul de Santa Catarina .....	360
Quadro 32 – Principais festas populares promovidas no LCN e no LCS .....	371
Quadro 33 – As principais estratégias econômicas e seu grau de dependência dos serviços ambientais.....	400
Quadro 34 – Algumas organizações da sociedade civil no LCS .....	407
Quadro 35 – Elementos de avaliação das experiências de DTR-IC no litoral centro-norte e centro-sul catarinense .....	414
Quadro 36 – Elementos de avaliação das experiências de DTR-IC no litoral centro-norte e centro-sul catarinense .....	428

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da população urbana do LCN e LCS entre os anos de 1970 a 2010 .....	222
Tabela 2 – Evolução da população rural do LCN e LCS entre os anos de 1970 a 2010 .....	222
Tabela 3 – Presença de serviços nos municípios do LCN e do LCS .....	224
Tabela 4 – Taxa de participação da população economicamente ativa feminina e masculina na idade de trabalhar .....	224
Tabela 5 – População urbana e rural economicamente ativa nos territórios LCN e LCS .....	226
Tabela 6 – Dados complementares sobre os municípios de pesquisa.....	227
Tabela 7 – Número de estabelecimentos e utilização das terras em Santa Catarina – 1970 a 2006 .....	237
Tabela 8 – Número de pescadores e agricultores familiares em Santa Catarina....	238
Tabela 9 – Número de pescadores registrados em 2010, distribuídos por faixa etária .....	238
Tabela 10 – Distribuição dos destinos de peixes em função do setor do litoral .....	241
Tabela 11 – Concentração fundiária nos municípios do litoral centro-norte e litoral centro-sul de Santa Catarina.....	243
Tabela 12 – Produção agrosilvipastoril dos setores costeiros de Santa Catarina...	245
Tabela 13 – Idade da pessoa que dirige o estabelecimento agropecuário nos territórios de estudo.....	246
Tabela 14 – Número de residentes no meio rural por faixa etária por municípios no litoral centro-norte e litoral centro-sul .....	247
Tabela 15 – Número de estabelecimentos agropecuários e pluriatividade nas unidades agrícolas do LCN e do LCS.....	249
Tabela 16 – Produção pesqueira de Santa Catarina entre os anos de 2002 a 2012 .....	262
Tabela 17 – Produção pesqueira industrial de Santa Catarina nos anos de 2011 e 2012 .....	263
Tabela 18 – Levantamento das imagens nos folders promovidos pelos territórios .	402

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG Associação Brasileira do Agronegócio  
ACCI Associação Comercial e Comunitária de Ibiraguera  
ACIG Associação Comunitária Ibiraguera Gramense  
ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADTC Associação de Desenvolvimento Territorial Costa Catarina  
AGF Aquisição do Governo Federal  
AMA Associação Comunitária Amigos do Meio Ambiente para a Ecologia, o Desenvolvimento e o Turismo Sustentáveis  
AMP Áreas Marinhas Protegidas  
APA Área de Proteção Ambiental  
APG Associação de Pescadores de Garopaba  
APE Área de Proteção Especial  
APIVALE Associação dos Apicultores e Agroecologistas do Vale do Rio D'Una  
APL Arranjos Produtivos Locais  
APP Área de Preservação Permanente  
ARIE Área de Relevante Interesse Ecológico  
ASPECI Associação dos Pescadores da Comunidade da Ibiraguera  
ATER Assistência Técnica e Extensão Rural  
BACEN Banco Central  
CCI Centro Comunitário de Ibiraguera  
CDB Convenção de Diversidade Biológica  
CDR Conselho de Desenvolvimento Regional  
CEASA Centrais de Abastecimento  
CEDRS Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CGPCT Coordenação-Geral de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais  
CIRAD *Centre Internationale de Recherche Agronomique pour le Développement*  
CIRED *Centre International de Recherche sur l'Environnement et Le Développement*  
CMDR Conselho Municipal de Desenvolvimento  
CMDRS Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CMMAD Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNA Confederação Nacional da Agricultura  
CNDRS Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CNUDS Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável  
CNUMAD Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CONAB Companhia Nacional de Abastecimento  
CONAMA Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CONAPA BF Conselho Gestor da APA da Baleia Franca  
CONAPE Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca  
CONDRAF Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSAD Programa de Instalação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local  
CONTAG Confederação dos Trabalhadores na Agricultura  
CPG Comitê Permanente de Gestão  
CPT Comissão Pastoral da Terra  
CUT Central Única dos Trabalhadores  
DAP Declaração de Aptidão ao PRONAF  
DATER Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural  
DFPP Departamento de Financiamento e Proteção da Produção  
DNTR Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais  
DPA Departamento de Pesca e Aquicultura  
DPMR Diretoria de Políticas Para Mulheres Rurais e Quilombolas  
DT Dinâmica Territorial  
DTR Desenvolvimento Territorial Rural  
DTR-IC Desenvolvimento Territorial Rural com Identidade Cultural  
DTS Desenvolvimento Territorial Sustentável  
DTS-IC Dinâmica de Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural  
EGF Empréstimos do Governo Federal  
EMBRAPA Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMBRATER Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EPAGRI Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
ESEC Estação Ecológica  
FAO Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FATMA Fundação Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina  
FECAM Federação Catarinense de Municípios  
FEEC Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses  
FETRAF Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar  
FIDA Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário  
FIESC Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina  
FLONA Floresta Nacional  
FLORAM Fundação Municipal de Meio Ambiente de Florianópolis  
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FURG Universidade Federal do Rio Grande  
GBA Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros  
GERCO Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro  
GESTAR Programa Gestão Ambiental Rural  
GIUC-SC Gestão Integrada das Unidades de Conservação Marinho-Costeiras  
IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMBio Instituto Chico Mendes de Conservação para a Biodiversidade  
IDH Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IG Indicação Geográfica  
IGP Indicação Geográfica de Procedência  
IICA Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INPI Instituto Nacional da Propriedade Industrial  
IPCC Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática  
IPHAN Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
LCN Litoral Centro-Norte  
LCS Litoral Centro-Sul  
MAPA Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento  
MAR Movimento Ambiental do Rosa  
MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MFA Multifuncionalidade da agricultura  
MIN Ministério da Integração Nacional  
MinC Ministério da Cultura  
MIT *Massachussets Institute of Technology*  
MMA Ministério do Meio Ambiente  
MONA Monumento Natural  
MPA Ministério da Pesca e Aquicultura  
MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
NACA Núcleo de Ação e Criação Artesanal  
NAPO Núcleo Agrícola de Produção Orgânica  
NEA Núcleo de Estudos Açorianos  
NEAD Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural  
NMD Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento  
ONGs Organizações Não-Governamentais  
ONG AMA Associação Comunitária Amigos do Meio Ambiente para Ecologia, o Turismo e o Desenvolvimento Sustentável  
PAA Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC Programa de Aceleração do Crescimento  
PARNA Parque Nacional  
PDC Plano de Desenvolvimento Catarinense  
PDRS Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável  
PDSTR Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PEGC Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro  
PEST Parque Estadual da Serra do Tabuleiro  
PGPAF Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar  
PGPM Política de Garantia de Preços Mínimos  
PIB Produto Interno Bruto  
PLANAPO Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PMDR Plano Municipal de Desenvolvimento Rural  
PME Pequenas e Médias Empresas  
PMGC Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro  
PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAP Plano Nacional de Áreas Protegidas  
PNAPO Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PNATER Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
PNCF Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PNDR Programa Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNGC Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro  
PNMA Política Nacional de Meio Ambiente  
PNRA Programa Nacional de Reforma Agrária  
PNT Plano Nacional do Turismo  
PNUMA Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PPA Plano Plurianual  
PRA Programa de Regularização Ambiental  
PROAGRO Programa de Garantia da Atividade Agropecuária  
PROAMBIENTE Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia  
PROCERA Programa de Crédito Especial para a Reforma  
PROFROTA Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional  
PROGOETHE Associação dos Produtores da Uva e do Vinho Goethe da Região de Urussanga  
PRO-MATA Programa de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco  
PRONAF Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONATER Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira  
PT Partido dos Trabalhadores  
PTC Programa Territórios da Cidadania  
PTDRS Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável  
RDS Reservas de Desenvolvimento Sustentável  
REBIO Reserva Biológica  
REFAU Reserva de Fauna  
RESEC Reserva Ecológica

RESEX Reserva Extrativista  
REVIS Refúgio da Vida Silvestre  
RGP Registro Geral da Atividade Pesqueira  
RIMA Relatório de Impacto Ambiental  
RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
RL Reserva Legal  
RPPN Reserva Particular do Patrimônio Natural  
SAF Secretaria da Agricultura Familiar  
SDR Secretaria de Desenvolvimento Regional  
SDS Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável  
SDT Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SEAF Seguro da Agricultura Familiar  
SEAP Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca  
SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEMA Secretaria Especial de Meio Ambiente  
SGC Sistema de Gestão Compartilhada  
SIAL Sistema Agroalimentar Localizado  
SIBRATER Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural  
SIMPOV Selo de Inspeção Municipal para Produtos de Origem Vegetal  
SIPAF Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar  
SISNAMA Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SisRGP Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira  
SNCR Sistema Nacional de Crédito Rural  
SNUC Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
SPG Secretaria de Estado do Planejamento  
SRB Sociedade Rural Brasileira  
SUDEPE Superintendência de Desenvolvimento da Pesca  
TPPs Terminais Pesqueiros Públicos  
UCs Unidades de Conservação  
UDESC Universidade do Estado de Santa Catarina  
UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

UNFCC Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

UNICA União das Usinas de Açúcar e Alcool

UNICAMP Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>26</b>
1.1	PROBLEMÁTICA.....	27
1.1.1	<b>Situação-problema.....</b>	<b>27</b>
1.1.2	<b>Síntese do enfoque analítico .....</b>	<b>33</b>
1.1.2.1	<i>Cogestão adaptativa.....</i>	<i>34</i>
1.1.2.2	<i>Desenvolvimento territorial sustentável .....</i>	<i>39</i>
1.1.2.3	<i>As inovações no âmbito do enfoque da cogestão adaptativa para o DTS ....</i>	<i>44</i>
1.1.3	<b>Questões norteadoras e hipóteses .....</b>	<b>49</b>
1.2	OBJETIVOS.....	51
1.3	JUSTIFICATIVA (TEÓRICA E METODOLÓGICA).....	52
1.4	METODOLOGIA .....	55
1.4.1	<b>Obtenção de dados qualitativos e quantitativos.....</b>	<b>57</b>
1.4.2	<b>Modelo de análise .....</b>	<b>59</b>
1.4.2.1	<i>Modelo Oakerson .....</i>	<i>59</i>
1.4.2.2	<i>Modelo de análise de experiências inovadoras.....</i>	<i>63</i>
1.5	DESENHO DA DINÂMICA DE PESQUISA .....	70
1.6	DIFICULDADES ENCONTRADAS E LIMITES .....	76
1.7	ESTRUTURAÇÃO DOS CAPÍTULOS .....	76
<b>2</b>	<b>DELINEANDO O ENFOQUE ANALÍTICO DA COGESTÃO ADAPTATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>79</b>
2.1	O DESENVOLVIMENTO E A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL.....	79
2.1.1	<b>Síntese da evolução do debate sobre o desenvolvimento até a Conferência de Estocolmo.....</b>	<b>83</b>
2.1.2	<b>O despertar da consciência ambiental .....</b>	<b>90</b>
2.1.3	<b>O ecodesenvolvimento: pressupostos epistemológicos, éticos e metodológicos .....</b>	<b>94</b>

2.1.4	O Relatório Brundtland e as controvérsias em torno do conceito de sustentabilidade.....	99
2.1.5	As Conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento.....	103
2.1.6	O surgimento do movimento ambientalista no debate sobre o desenvolvimento.....	107
2.2	DO ECODESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL (DTS) .....	111
2.2.1	O modelo de desenvolvimento da Terceira Itália.....	112
2.2.2	O conceito de território no debate sobre desenvolvimento .....	116
2.2.3	O enfoque de desenvolvimento territorial e alguns de seus principais conceitos .....	119
2.2.4	Declinando o enfoque do Desenvolvimento Territorial Sustentável.....	129
2.3	DA TEORIA DOS COMMONS AO ENFOQUE DA COGESTÃO ADAPTATIVA DOS RECURSOS NATURAIS DE USO COMUM .....	136
2.3.1	Teoria dos <i>commons</i> .....	138
2.3.2	Sistemas de cogestão .....	148
2.3.3	A cogestão adaptativa.....	151
2.3.4	Instituições.....	152
2.3.5	Aprendizagem .....	155
2.3.6	Desafios e possibilidades de um sistema de cogestão adaptativa dos recursos naturais de uso comum.....	160
2.4	O CONCEITO DE INOVAÇÃO NA TEORIA DA COGESTÃO ADAPTATIVA PARA O DTS .....	162
2.4.1	Formas diferenciadas de inovar.....	165
2.4.2	Diferentes abordagens das inovações na sociologia e na antropologia .....	167
2.4.3	Um outro olhar sobre as inovações: as inovações “ <i>par retour</i> ” e “ <i>par retrait</i> ” .....	173

2.4.4	As inovações sociais e suas relações com o território e o desenvolvimento.....	174
2.4.5	Os processos de adoção e difusão das inovações .....	177
2.4.6	Resistência a inovações .....	178
2.4.7	Como é considerada a inovação nesta tese? .....	179
3	<b>TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO E DINÂMICAS TERRITORIAIS NA ZONA COSTEIRA DE SANTA CATARINA .....</b>	<b>181</b>
3.1	A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DA AGRICULTURA NO BRASIL .....	183
3.2	CARACTERÍSTICAS DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO CATARINENSE .....	194
3.3	CARACTERIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DA ZONA COSTEIRA CATARINENSE .....	204
3.4	TRÊS DINÂMICAS TERRITORIAIS CONSOLIDADAS .....	220
3.4.1	<b>Dinâmica territorial (DT1): urbanização e litoralização da população ...</b>	<b>220</b>
3.4.2	<b>Dinâmica territorial (DT2) – ecologização do território .....</b>	<b>230</b>
3.4.3	<b>Dinâmica territorial (DT3) – agricultura de subsistência e pesca artesanal .....</b>	<b>236</b>
3.4.3.1	<i>Sobre a pluriatividade da pesca e da agricultura .....</i>	<i>250</i>
3.4.3.2	<i>A presença das facções no meio rural .....</i>	<i>257</i>
3.4.3.3	<i>O desenvolvimento de uma “agricultura de serviços” .....</i>	<i>259</i>
3.4.3.4	<i>SIAL da pesca industrial / artesanal .....</i>	<i>260</i>
3.5	DUAS DINÂMICAS TERRITORIAIS EM EMERGÊNCIA.....	266
3.5.1	<b>Dinâmica territorial (DT4) – modelo de desenvolvimento convencional com legitimidade ambiental.....</b>	<b>266</b>
3.5.2	<b>Dinâmica territorial (DT5) – Dinâmica de Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural (DTS-IC).....</b>	<b>267</b>
3.6	SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	273

<b>4</b>	<b>AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA PESCA ARTESANAL A NÍVEL FEDERAL E ESTADUAL.....</b>	<b>276</b>
4.1	INOVAÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS A NÍVEL FEDERAL.....	276
4.1.1	Políticas e programas de desenvolvimento territorial no Brasil .....	277
4.1.2	Arranjos institucionais da pesca.....	299
4.1.3	Políticas e programas de valorização de produtos .....	305
4.1.4	Iniciativas governamentais de incentivo do setor turístico .....	307
4.1.5	Políticas e programas voltados à gestão dos recursos naturais .....	307
4.1.5.1	<i>O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) .....</i>	<i>310</i>
4.1.5.2	<i>Características do Código Florestal Brasileiro.....</i>	<i>314</i>
4.1.5.3	<i>Considerações sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) .....</i>	<i>316</i>
4.2	INOVAÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS A NÍVEL ESTADUAL .....	317
4.2.1	Considerações sobre o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD).....	318
4.2.2	Ênfase no desenvolvimento do turismo .....	320
4.2.3	Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs).....	321
4.2.4	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC).....	322
4.2.5	Código Estadual do Meio Ambiente.....	322
4.2.6	O processo de criação e de recategorização do PEST .....	323
4.2.7	Considerações sobre a formação da APA da Baleia Franca .....	335
<b>5</b>	<b>INOVAÇÕES E INICIATIVAS INOVADORAS DO LITORAL CENTRO-NORTE E DO LITORAL-CENTRO SUL DE SANTA CATARINA .....</b>	<b>339</b>
5.1	SÍTIO FLORA BIOATIVAS.....	340
5.2	GRUPO DE ARTESÃOS/CLUBE DE MÃES .....	342
5.3	CASA DO PRODUTOR/FEIRA LIVRE .....	344
5.4	MERCADO DO PRODUTOR DE GAROPABA.....	347

5.5	MARCA TERRITORIAL .....	348
5.6	ENGENHOS DE FARINHA.....	352
5.7	INSTITUTO BOI DE MAMÃO/ENGENHO DO SERTÃO .....	355
5.8	GRUPOS FOLCLÓRICOS.....	357
5.9	CENTRO COMUNITÁRIO DE IBIRAQUERA (CCI).....	358
5.10	ALGUMAS OUTRAS INOVAÇÕES E INICIATIVAS INOVADORAS CULTURAIS, PRODUTIVAS E SOCIAIS .....	368
<b>5.10.1</b>	<b>Experiências de dinamização agroecológica .....</b>	<b>368</b>
<b>5.10.2</b>	<b>Grupo de promoção Farinha de mandioca e berbigão através do movimento <i>Slow Food</i>.....</b>	<b>370</b>
<b>5.10.3</b>	<b>Corrida de canoas de um pau só de Bombinhas.....</b>	<b>370</b>
<b>5.10.4</b>	<b>Festas culturais .....</b>	<b>371</b>
<b>6</b>	<b>ANALISANDO AS INOVAÇÕES E INICIATIVAS INOVADORAS DA ZONA COSTEIRA CATARINENSE .....</b>	<b>374</b>
6.1	O QUE É O “JOGO DE ATORES”? .....	375
6.2	IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO “JOGO DE ATORES” RELACIONADA À TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO NO LITORAL CENTRO-NORTE E CENTRO-SUL DE SANTA CATARINA .....	384
<b>6.2.1</b>	<b>Atores e principais coalizões na fase de colonização e de modernização dos setores agrícolas e pesqueiros .....</b>	<b>385</b>
<b>6.2.2</b>	<b>Atores e novas coalizões a partir dos anos 1990 .....</b>	<b>388</b>
6.3	AS LÓGICAS DE AÇÕES DOS ATORES NOS TERRITÓRIOS DE ESTUDO .....	394
6.4	O “JOGO DE ATORES” EM TORNO DO ACESSO E USO DOS RECURSOS NATURAIS.....	399
6.5	CONFLITOS VERIFICADOS NO “JOGO DE ATORES” .....	409
6.6	A AVALIAÇÃO DAS INOVAÇÕES E INICIATIVAS INOVADORAS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O TERRITÓRIO E PARA O JOGO DE ATORES	413

<b>6.6.1</b>	<b>Qual a importância das inovações e das iniciativas inovadoras para a zona costeira catarinense? .....</b>	<b>421</b>
<b>6.6.2</b>	<b>Algumas consequências das inovações e das iniciativas inovadoras para o “jogo de atores” .....</b>	<b>427</b>
6.7	AS POTENCIALIDADES E AS LACUNAS PARA A COGESTÃO ADAPTATIVA PARA O DTS A PARTIR DO “JOGO DE ATORES” E SUAS RELAÇÕES COM AS INOVAÇÕES .....	432
6.8	CONSIDERAÇÕES SOBRE A VIABILIDADE DE UMA DINÂMICA TERRITORIAL ALTERNATIVA.....	441
<b>6.8.1</b>	<b>Os espaços de manobra para se pensar um cenário de co-gestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira catarinense .....</b>	<b>444</b>
<b>6.8.2</b>	<b>Enfim, é viável uma dinâmica territorial alternativa na zona costeira de Santa Catarina? .....</b>	<b>455</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>460</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>481</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No artigo 225, parágrafo 4º da Constituição Federal, a zona costeira é considerada um patrimônio do povo brasileiro, descortinando assim direitos e deveres no que diz respeito às modalidades de apropriação e uso dos seus recursos naturais num horizonte transgeracional (BRASIL, 1988). A maior parte da população mundial localiza-se em espaços costeiros que contêm ecossistemas e paisagens diversificadas, como restingas, manguezais, enseadas, baías, praias, ilhas e lagoas. Entretanto, ao longo do tempo esses espaços têm sido cada vez mais fortemente influenciados por processos de ocupação desordenada e de exploração ecologicamente predatória e socialmente injusta da base de recursos naturais que pertence a todos os seres humanos. Via de regra, no rol dos fatores condicionantes dessa tendência registrados na literatura especializada figuram, ao lado da desinformação crônica da opinião pública, a hegemonia alcançada por uma concepção reducionista de desenvolvimento polarizada pela figura do *Homo Oeconomicus*.

Em Santa Catarina, a zona costeira é um espaço que traz em si muitas contradições sociais, econômicas, políticas, ambientais e culturais. Ao mesmo tempo em que foi palco de um processo de desenvolvimento peculiar – o chamado “modelo de desenvolvimento catarinense” (VIEIRA, 2002; VIEIRA; CUNHA, 2002) –, apresenta também semelhanças com outras regiões costeiras no que diz respeito à intensidade dos processos de degradação ecossistêmica e de urbanização e litoralização da população. A consideração desses dois fenômenos nos ajuda a compreender melhor uma tendência de uso e de ocupação desses espaços que vem gerando a privatização ilegal de praias e áreas de uso comum, além de processos de ocupação irregular de dunas que via de regra negligenciam as normas vigentes de gestão do saneamento básico. (ALDEMAN, 2003; VERAS, 2007). Este último aspecto provocou a valorização das terras nestas áreas, vindo a incentivar a venda de propriedades por aqueles que habitavam a zona costeira há tempos e cuja atividade socioeconômica tradicional não se inseria mais nas perspectivas usuais de desenvolvimento local. Isso permitiu que muitas pessoas oriundas do interior do Estado de Santa Catarina (especialmente do

Oeste Catarinense e do Planalto Serrano) ou de outros Estados, como Rio Grande do Sul e São Paulo, viessem ocupar os espaços rurais do litoral.

Muitas atividades econômicas e projetos alternativos de desenvolvimento vieram assim à tona - sobretudo na linha de novos empreendimentos de promoção do turismo, de esportes e de lazeres aquáticos. Desse modo, a zona costeira catarinense configura-se hoje em dia com um mosaico de atividades socioeconômicas plurais, com ênfase na criação e expansão de polos turísticos, centros prestadores de serviços, zonas industriais, portos turísticos e comerciais, e áreas agrícolas, de mineração, de pesca (industrial e artesanal) e de maricultura (VIANNA; BONETTI; POLETTE, 2012).

A partir destas breves considerações, nas linhas que se seguem será delineada a problemática desta tese. A problemática é composta da situação-problema identificada na zona costeira de Santa Catarina, o enfoque analítico utilizado para compreendê-la, as questões que nortearam a pesquisa e, por fim, as hipóteses de trabalho.

## 1.1 PROBLEMÁTICA

### 1.1.1 Situação-problema

Podemos afirmar que atividades contrastantes convivem de forma sinérgica e conflituosa na zona costeira catarinense, impactando a qualidade do patrimônio natural e cultural, mas permitindo também o surgimento de dinâmicas alternativas de desenvolvimento, especialmente envolvendo as populações mais tradicionais (CERDAN et al., 2009, 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011). De acordo com estes autores, três delas já estão consolidadas, a saber: i) desenvolvimento com base na urbanização e litoralização da zona costeira, no turismo de massa e na dinamização dos setores industriais num contexto de ocupação desordenada do espaço e de geração de desigualdades sociais; ii) criação de um mosaico de Unidades de Conservação e de uma proposta de gerenciamento costeiro integrado por parte dos órgãos públicos e/ou da sociedade civil; e iii) a permanência de comunidades de agricultores familiares e de pescadores artesanais marcadas pela adoção de

estratégias de pluriatividade atreladas ao jogo do mercado competitivo, a fim de se reproduzirem social, política, econômica e culturalmente. Nesta última, prevalece uma forte tendência de erosão do sistema de valores dessas comunidades tradicionais e um conseqüente aumento das diferenças socioeconômicas.

Assim, o meio rural não se restringe mais a atividades meramente agrícolas e a zona costeira não é mais considerada apenas como um espaço de moradia e de promoção de atividades de pesca e de recepção de turistas. Ela adquire uma nova identidade, capaz de gerar inovações e novas oportunidades de desenvolvimento comunitário em espaços heterogêneos, ocupados e utilizados por uma gama diferenciada de atores sociais (ABRAMOVAY, 1998). Mudam os papéis desempenhados tradicionalmente pelos agricultores-pescadores artesanais no cenário costeiro: ao invés de apenas “agricultores” ou “pescadores”, eles passam a ser também consumidores, trabalhadores e cidadãos, ou seja, assumem múltiplas identidades e perseguem múltiplos objetivos em termos econômicos, culturais e político-institucionais.

Impulsionadas por estas três dinâmicas territoriais consolidadas, trabalhos recentes (CERDAN et al., 2009, 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011) identificaram duas dinâmicas emergentes, que são conflitantes, mas que permitem o surgimento de novas coalizões, de iniciativas públicas ou privadas, individuais ou coletivas, e de novos projetos e políticas públicas. A primeira dinâmica emergente é denominada *Modelo de desenvolvimento convencional com legitimidade ambiental*, resultado das interações entre as dinâmicas voltadas para o desenvolvimento econômico convencional e as iniciativas relacionadas à ecologização do território e à preocupação crescente dos habitantes e dos visitantes com o agravamento dos indícios de degradação socioambiental. A segunda dinâmica emergente, denominada *Dinâmica de Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural (DTS-IC)*, refere-se às iniciativas de valorização do patrimônio cultural criando melhores oportunidades de inclusão socioeconômica e sociopolítica para as comunidades de pescadores artesanais e agricultores familiares de origem açoriana. Ela é resultante de vários projetos coletivos e de iniciativas privadas que buscam re-conectar ou ancorar as atividades econômicas com o território e reafirmar uma identidade territorial específica, numa perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável.

A partir da consolidação ou emergência destas cinco dinâmicas, observam-se mudanças em relação aos padrões usuais de organização social. De acordo com Cerdan et al. (2009), antigamente, a organização social da comunidade apresentava uma forte dimensão coletiva, seja no trabalho ou na gestão do patrimônio natural. Muitas atividades produtivas ou recreativas eram realizadas de forma coletiva, principalmente aquelas que exigiam mão de obra intensiva, a exemplo da produção de farinha de mandioca, da pesca da tainha, ou da preparação de festas religiosas. Essas práticas eram regulamentadas por meio de um sistema de hierarquização social e de promoção da *ajuda-mútua*, sendo estabelecidas muitas relações de reciprocidade<sup>1</sup> entre os atores que permitiam a construção e a manutenção de laços sociais e de valores afetivos e éticos entre eles, como responsabilidade, amizade, responsabilidade, equidade e, principalmente, confiança.

Ao longo do tempo, as áreas de uso comum foram se tornando mais e mais rarefeitas, passando a ser apropriadas por novos moradores, gerando conflitos entre estes e aqueles que se dizem “tradicionais” ou “nativos”. Assim, novas relações são estabelecidas entre os diferentes atores que agora coabitam no território, sejam elas relações de cooperação, de concorrência e até de conflitos.

Consequentemente, o modelo de reprodução dos agricultores familiares e dos pescadores artesanais também mudou ao longo do tempo. Hoje em dia, repousa numa relação de alternância entre atividades sociais e econômicas que associam práticas produtivas, artesanais e sociais (de autoconsumo ou pluriativas). Este modelo misto (articulando princípios de troca e princípios de reciprocidade) permitiu que as comunidades agrícolas pudessem evoluir e se adaptar ao processo de modernização, já que também a manutenção de relações não mercantis é considerada estratégica

---

<sup>1</sup> A reciprocidade caracteriza as relações e prestações que não implicam a noção de cálculo ou que não privilegie apenas a satisfação de interesses materiais privados que correspondem ao espírito da troca (SABOURIN, 2011; TEMPLE, 1997). “Na sociedade contemporânea, as relações de reciprocidade estão presentes, por exemplo, na família, nas relações de amizade ou em algumas formas de relacionamento comunitário. A reciprocidade implica em fidelidade, gratidão e identidade. Em particular, o agente que se insere num dado sistema de reciprocidade deve poder contar com a manutenção, no tempo, da sua identidade relativamente a um conjunto mais complexo: os ofícios, a família, a comunidade, o grupo social e mesmo o território (na sua aceção de uma *construção de atores*). A relação de reciprocidade enraíza-se, assim, na identidade social dos agentes econômicos, pressupondo-se que esse sentimento de identificação seja suficientemente estendido ao ambiente de proximidade dos agentes. Em outros termos, a reciprocidade é constitutiva dos processos de territorialização” (PECQUEUR, 2006a, p. 89).

tendo em vista a manutenção da capacidade de sobrevivência ou de reprodução econômica e cultural dessas comunidades.

Estas diversas relações estabelecidas entre os diferentes atores estão principalmente relacionadas às dificuldades de gerir o acesso e o uso do espaço (terra e mar) e dos recursos naturais. Observa-se então que as estratégias econômicas de um grande número de atores do território e dos atores extraterritoriais dependem fortemente da sua capacidade de mobilizar e preservar o capital natural e os serviços ambientais que derivam dos mesmos (CERDAN; POLICARPO, 2012). Estas relações estabelecidas também se relacionam fortemente e acabam por determinar a construção de vários projetos políticos para o território. Neste sentido, e ainda de acordo com as autoras, duas visões de desenvolvimento existem na região que marcam as interações sociais em torno do acesso e do uso dos recursos naturais.

- Um grupo atribui o protagonismo transformador aos investimentos de empresários externos, que devem ser atraídos com o apoio das prefeituras e do governo do estado de Santa Catarina. Esses encontram na crise da pesca artesanal e nas transformações da agricultura familiar<sup>2</sup> condições favoráveis para tratá-las como atividades econômicas residuais e suscetíveis ao desaparecimento, sendo substituíveis pela ocupação em atividades ligadas ao turismo de massa e à construção civil.
- Um outro grupo de atores busca gestar inovações com perfil endógeno, a partir dos atores locais, conferindo assim à pesca artesanal e à agricultura familiar centralidade na diversificação do sistema produtivo. Neste grupo, os problemas socioambientais assumem importância central, pois afetam questões como a qualidade de vida e a viabilidade de atividades tradicionais. Vale a pena ressaltar que essa questão tornou-se a principal fonte de mobilização dos atores sociais sediados na área em pauta, uma tendência expressa na criação de várias instituições

---

<sup>2</sup> Para esta tese, a definição de agricultura familiar é a mesma dada pela chamada “Lei da Agricultura Familiar” (Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006), que estabelece como agricultor familiar: i) aquele que não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais (baseada na Lei Agrária de 1993); ii) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família; iii) tenha renda familiar predominantemente originada no próprio estabelecimento; e iv) dirija o estabelecimento ou empreendimento com sua família.

ambientalistas protagonizadas pela sociedade civil, que atuam em paralelo às instituições estatais.

Especialmente com base nesta última visão, algumas inovações mais recentes e ainda embrionárias vêm se inserindo no contexto das dinâmicas territoriais já consolidadas. Algumas dessas inovações são comuns e encontradas em outras regiões, mas outras são mais específicas, fruto de saberes e de práticas coletivas compartilhadas apenas entre os habitantes do território. Por exemplo, dentre as principais inovações analisadas nesta tese podem ser citadas as experiências de valorização dos produtos e de sistemas alternativos de produção e comercialização da agricultura familiar; a criação de mosaicos de Unidades de Conservação (caso da recategorização do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro – PEST – e da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca); a criação de *marcas territoriais*; bem como iniciativas de escopo cultural, como a preservação da cultura açoriana por meio de projetos de promoção do artesanato. No rol dos principais protagonistas destas iniciativas podem ser incluídos i) indivíduos e grupos privados, locais ou extraterritoriais; ii) prefeituras e secretarias municipais; iii) associações de base comunitária; e iv) órgãos federais e estaduais (como o Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina – EPAGRI), as prefeituras, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), e as universidades, públicas e privadas.

Todavia, seria importante acentuar as limitações das iniciativas do Setor Público tendo em vista a necessidade de valorizar a identidade e o conhecimento tradicional dos agricultores familiares na busca de dinamização socioeconômica da zona costeira catarinense. Nas últimas décadas, o sistema de gestão costeira vem funcionando praticamente à margem dos protagonistas dessas inovações introduzidas nas práticas convencionais de agricultura familiar e pesca artesanal.

Neste sentido, nos projetos de desenvolvimento costeiro implantados em distintos setores pelo governo estadual de Santa Catarina a partir de 2000, é possível verificar, apesar da retórica centrada na promoção do “desenvolvimento sustentável”, a marginalização da voz e dos interesses desses atores – a exemplo do Plano de Desenvolvimento Catarinense, das ações para o desenvolvimento do turismo

(especialmente o de massa) e do Código Ambiental Catarinense, dentre outros. A nível federal, podemos citar também o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO).

Novos projetos também estão sendo propostos para o litoral centro sul catarinense, como o *Porto Baleia*, uma iniciativa privada de grande porte que, num espaço de 20 anos, pretende implantar um núcleo urbano no entorno da Lagoa do Coração, no município de Paulo Lopes. Este projeto está inserido na Área de Proteção Ambiental (APA) do Entorno Costeiro, uma unidade de Conservação criada a partir de um procedimento irregular de recategorização do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro que gerou, e continua gerando inúmeras controvérsias entre representantes governamentais, empresários, pesquisadores e organizações civis. Uma Ação de Inconstitucionalizada promovida pelo Ministério Público Federal encontra-se em fase final de tramitação junto ao Supremo Tribunal federal. O discurso predominante dos defensores deste projeto baseia-se, também, na defesa da sustentabilidade, afirmando que foi “concebido para agregar valor imobiliário e garantir uma ocupação mais ordenada e de melhor qualidade ambiental do que a presente atividade rural consolidada no local, a pecuária extensiva” (Projeto Porto Baleia, 2014, p. 3).

Dessa forma, no *jogo de atores* constatado na região predomina uma lógica de organização socioeconômica com resíduos autoritários e atrelada a uma ideologia economicista que se choca com a proposta de criação de novos arranjos institucionais participativos e de uma nova concepção de riqueza. Ainda no âmbito político, a maneira como estas inovações são difundidas pelo tecido social ou a resistência que elas sofrem por parte de diferentes atores também são consequências da cultura política instituída em toda a região, resultado de assimetria de poderes que vem se reforçando desde a época da colonização. Contudo, ao mesmo tempo em que o clientelismo (FAORO, 1958; GODARD, 2000; SABOURIN, 2011) pode ser um obstáculo a estas inovações, ele também poderia ser uma forma de autodefesa imune contra o pior que está por vir, a saber, a generalização da troca capitalista e a desumanização pela exclusão social (SABOURIN, 2011). Ou, ainda, estas redes e relações estabelecidas poderiam constituir-se como modos de contrapor-se às assimetrias de poder e hierarquias já existentes.

Portanto, na zona costeira de Santa Catarina, as inovações com perfil endógeno ocupam um papel muito importante na configuração das dinâmicas territoriais existentes no território, tanto as já consolidadas quanto as emergentes. Entretanto, na maioria das vezes essas inovações permanecem isoladas e fragmentadas, dependentes da intervenção de atores externos para surgirem e se consolidarem e dificilmente poderiam ser associadas a um *projeto de território* ou a um processo de *patrimonialização* (CERDAN et al., 2011). Mesmo algumas delas refletindo os anseios das comunidades tradicionais de pescadores e agricultores familiares e, ao mesmo tempo, buscando valorizar o patrimônio natural e cultural existente, essas comunidades muitas vezes não percebem a utilidade e o valor dessas inovações como capazes de gerar dinâmicas alternativas de desenvolvimento. Somam-se a isso a falta de dinamismo de base, a baixa capacidade de auto-organização dos atores e a cultura política (específica, conservadora e clientelista, que foi assumindo diferentes formas ao longo do tempo) instituída na zona costeira desde seu período de colonização. Ocorrem ainda problemas no contexto da difusão ampla dessas inovações, muitas vezes tornando-as invisíveis no imaginário de parcelas majoritárias da população, ou contribuindo para desvalorizadas e, conseqüentemente, para favorecer a formação de movimentos de resistência (de ordem cultural, social, organizacional ou psicológica) ao esforço de legitimá-las socialmente. Com efeito, as dinâmicas alternativas de desenvolvimento que estão emergindo na zona costeira catarinense vêm encontrando inúmeras dificuldades para se consolidarem. Mas, por que isso vem acontecendo?

### **1.1.2 Síntese do enfoque analítico**

Uma das explicações possíveis para compreender a situação-problema aqui levantada pode ser encontrada se mobilizarmos o enfoque analítico da *cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável*. Mesmo estando ainda em construção, o enfoque de *desenvolvimento territorial sustentável* (DTS) parece-nos pertinente neste sentido, dado o seu perfil experimental, e também por internalizar certos aspectos que têm permanecido a descoberto no *mainstream* das teorias vigentes no campo da economia do desenvolvimento. E hoje ele se mostra capaz de

gerar um novo olhar sobre a problemática da dinamização socioeconômica do meio rural, representando-o em sua relação com o meio urbano, e potencializando aspectos deixados de lado por outras teorias do desenvolvimento. Aqui, cabe salientar a relevância de uma abordagem sistêmica onde comparece uma busca de compreensão que leva em conta o jogo de interrelações dinâmicas envolvendo as variáveis socioeconômicas, sociopolíticas, socioculturais e socioambientais.

O DTS é *também um enfoque sistêmico de planejamento e de gestão de estratégias alternativas de regulação da apropriação e dos usos dos recursos de uso comum, dos espaços territoriais e das tecnoestruturas em diferentes escalas* (VIEIRA; BERKES; SEIXAS, 2005; VIEIRA, 2007) [grifo dos autores].

#### 1.1.2.1 Cogestão adaptativa

Considerando cada um dos aspectos principais do enfoque do DTS, quando se trata de recursos de uso comum, a necessidade de levar em conta relações contratuais entre os diferentes níveis de governança, em busca de arranjos institucionais cada vez mais adequados, vem estimulando a reflexão sobre a viabilidade de sistemas de cogestão. Sugere-se assim a criação e a implantação de *sistemas alternativos de cogestão*, baseados no compartilhamento simultâneo de poder e de responsabilidade entre agentes governamentais e usuários de recursos naturais de uso comum. Mais precisamente, trata-se de uma aliança envolvendo usuários diretos, outros indivíduos residentes na área e agências governamentais (CARLSSON; BERKES, 2005; VIEIRA, 2005b; KALIKOSKI; LAVKULICH, 2003; BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002; BERKES, 2005b).

Na prática, o funcionamento de sistemas de cogestão pressupõe a articulação de múltiplos atores, a consideração dos vários níveis de organização política e das várias escalas pertinentes e as incertezas constitutivas que marcam indelevelmente a dinâmica de sistemas socioambientais complexos. Neste sentido, a consideração da variável *institucional* assume uma importância decisiva, pelo fato de permitir a elucidação das regras formais e informais utilizadas na estruturação dos modos de apropriação dos recursos de uso comum. Além disso, no regime de cogestão, a busca de conexões institucionais transescalares torna-se um pré-requisito de viabilidade do

sistema de gestão (BERKES, 2005b). Esta busca é entendida como sendo guiada pela formação de conexões sociais duradouras, institucionais ou ecológicas, envolvendo indivíduos ou organizações, podendo ser horizontais (por exemplo, em escala geográfica), ou verticais (articulando diferentes níveis de organização) (ARMITAGE et al., 2009).

Para além da cogestão, quando se trabalha com sistemas socio-ambientais, uma noção mais adequada seria a de *cogestão adaptativa*, que mescla princípios e práticas da cogestão e da gestão adaptativa. Ela favoreceria a construção de sistemas mais flexíveis de gestão de recursos comuns, adaptados a lugares e situações específicas, e que contariam com o apoio de múltiplas organizações operando em rede em diferentes escalas territoriais. Além disso, esta abordagem permite-nos articular processos de aprendizagem social (experencial e experimental) com processos de reorganização do tecido social com perfil colaborativo, envolvendo um amplo espectro de atores sensíveis à promoção de cenários de governança efetiva face ao agravamento tendencial da crise global. Para as finalidades desta tese, o termo *governança* designa a maneira pela qual o repertório de regras, normas e estratégias que guiam o comportamento em domínios específicos de interações políticas é formado, aplicado, interpretado e reformado – permitindo-nos assim fazer frente aos novos desafios e às oportunidades geradas no bojo da dinâmica de globalização neoliberal das economias nacionais e dos circuitos de inovação cultural correspondentes (OSTROM, 2011; ARMITAGE et al., 2009).

Segundo os intérpretes do debate sobre a noção de cogestão adaptativa, a capacidade de ligar mecanismos adaptativos e colaborativos oferece o potencial de produzir processos deliberativos que estimulem novas pistas de reflexão, oferecendo oportunidades ainda pouco conhecidas para aprimorar a comunicação e os mecanismos de persuasão entre grupos sociais plurais, onde prevalece o peso das incertezas relativamente às consequências de tomadas de decisão estratégica (ARMITAGE et al., 2009). Ainda de acordo com estes autores, o processo de cogestão adaptativa ajuda também os atores na articulação da gama de valores e pressupostos que irão moldar a governança, gerando ao mesmo tempo (i) um maior reconhecimento das diferentes necessidades e uma ênfase nos arranjos distributivos entre as partes interessadas; (ii) um esforço contínuo para construir culturalmente normas e regras

formais e informais; (iii) a formação de ligações horizontais e verticais e de redes para promover a construção da confiança e da aprendizagem social; (iv) uma grande variedade de tipos e fontes de conhecimento (bem como o desenvolvimento compartilhado de tal conhecimento entre as partes interessadas); e, finalmente, (v) um aprimoramento da capacidade das organizações envolvidas na gestão de recursos de responderem proativamente às incertezas.

Adotando-se a abordagem de cogestão adaptativa, a incerteza no manejo de sistemas socioambientais complexos é reconhecida como inerente a um regime de governança, entendido como um processo colaborativo que se alimenta da premissa de que várias fontes e tipos de conhecimentos são relevantes na busca de resolução de conflitos de percepção e de interesse. Assim, mediante o aconselhamento científico, torna-se possível tentar subsidiar o fluxo de interações entre os diferentes atores, “resguardando-se o interesse fundamental pela preservação das condições de ‘sustentabilidade’ das dinâmicas socioambientais em jogo” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a apud PECQUEUR, 1987, p. 9; VIEIRA; WEBER, 2002).

Para o caso do estabelecimento de sistemas de cogestão, o ideal seria a promoção do *diálogo de saberes* envolvendo conhecimentos científicos e as várias formas de conhecimento ecológico tradicional e local<sup>3</sup>, já que é impossível um único ator deter o conhecimento necessário para lidar com a complexidade dos problemas associados às mudanças socio-ecológicas. Alcançaríamos assim não apenas um conhecimento mais amplo e aprofundado sobre a dinâmica dos sistemas pesquisados, mas também melhores condições de interação cooperativa entre os vários tipos de atores envolvidos nas tomadas de decisão. Em consequência, estaríamos fortalecendo a legitimidade, o cumprimento e a efetividade das medidas de manejo a serem elaboradas e negociadas (MEDEIROS; SERAFINI; MC CONNEY,

---

<sup>3</sup> Conhecimento Ecológico Tradicional é um corpo cumulativo de saberes e crenças, transmitido através de gerações pela transmissão cultural, sobre o relacionamento de seres vivos (incluindo humanos) com os outros e com o meio ambiente. Trata-se de uma visão de mundo baseada na ética da reverência pela vida (BERKES; FOLKE; GADGIL, 1995; BERKES, 1999; GADGIL; OLSSON; BERKES; FOLKE, 2003). Por sua vez, o conhecimento local refere-se a um tipo de conhecimento baseado em observações locais feitas por usuários dos recursos naturais num dado contexto socioecológico e não é transmitido de geração a geração (VIEIRA, 2005b). Tanto o conhecimento ecológico tradicional quanto o conhecimento local são baseados na transmissão oral, desafiando as práticas convencionais de pesquisa. Ambos também oferecem subsídios para o fortalecimento institucional dos novos sistemas de cogestão adaptativa (SEIXAS, 2005 apud BERKES, 1999; VIEIRA, 2005b).

2014). Em outras palavras, o conhecimento local dos usuários dos recursos de uso comum e suas percepções e práticas tornam-se elementos essenciais na busca de compreensão de impactos socioambientais e na concepção de estratégias colaborativas para lidar com as mudanças de estado do sistema (MEDEIROS; SERAFINI; MC CONNEY, 2014). Isso porque muitas vezes as políticas públicas ambientais e aquelas relacionadas especificamente ao setor pesqueiro tendem ainda hoje a negligenciar a especificidade das dinâmicas locais e as múltiplas escalas envolvidas (espaciais, temporais, jurisdicionais, institucionais). Além disso, as instituições governamentais em nível local permanecem via de regra muito frágeis para lidar com o fenômeno da externalização de custos sociais e ecológicos que marca indelevelmente as políticas públicas de desenvolvimento local/regional baseadas no ideário neoliberal (MEDEIROS; SERAFINI; MC CONNEY, 2014).

A auto-organização também é muito importante nestes processos, definida como o surgimento de redes formais e informais, que trabalham em um processo criativo e colaborativo, muitas vezes recorrendo a uma gama de fontes de conhecimento e de ideias, a fim de resolver problemas específicos no cenário local (ARMITAGE et al., 2009). Algumas outras características importantes desse conceito incluem, por um lado, arranjos institucionais inovadores e incentivos de diferentes escalas e níveis espaço-temporais; e por outro, novas modalidades de aprendizagem social pela via do pensamento sistêmico-complexo, do monitoramento e da avaliação contínua das intervenções, e do reconhecimento da necessidade de se articular mais organicamente a pesquisa de sistemas complexos ao campo da política.

A aprendizagem desempenha aqui um papel de destaque, pois os atores tendem a mudar suas representações, suas atitudes e suas práticas usuais no contexto da elaboração conjunta de novos arranjos institucionais que regulam os modos de apropriação e uso de recursos comuns, além de outras situações problemáticas. A noção de cogestão adaptativa transcende, portanto, o nível dos processos de aprendizagem individual, estando associada com o resgate da “memória” coletiva de grupos implicados na governança deliberativa, bem como das experiências coletivas culturais e históricas destes grupos.

A aprendizagem social pode ser entendida assim como um resultado de processos de cogestão adaptativa. De acordo com Armitage et al. (2009), ela é o

desenvolvimento colaborativo ou mútuo e o compartilhamento de conhecimento por diversos atores (pessoas e organizações) por meio do princípio do *aprender a fazer fazendo* – e requer uma interação social significativa e um esforço conjunto para se construir a confiança entre os participantes dos sistemas de gestão. Todavia, o mesmo autor salienta que alguns fatores podem vir a limitar de forma mais ou menos drástica a efetividade desses processos: dentre outros, as coações impostas pelos mercados concorrenciais aos gestores de recursos comuns; a natureza formalizada das interações entre atores locais e agências do governo, o que pode criar barreiras ao envolvimento das organizações civis nas tomadas de decisão; e as incertezas em relação a estoques móveis e suas fronteiras (ARMITAGE et al., 2009).

As estratégias de aprendizagem são intencionais, seja de forma experimental ou experiencial, e visam o desenvolvimento de instituições flexíveis e arranjos organizacionais para incentivar a reflexão e a inovação. Neste sentido, podem surgir a partir da experiência quando os atores direcionam sua atenção para seus atos e os resultados de suas ações. Ainda segundo Armitage et al. (2009), a compreensão da dimensão experiencial da aprendizagem destaca a criação do entendimento compartilhado das consequências das ações e dos comportamentos e as possibilidades de uma mudança positiva que podem emergir como resultado.

Para o sucesso de processos de cogestão, Armitage et al. (2009) elenca dez condições principais: um sistema de recursos bem definidos; um contexto de uso do recurso em pequena escala; um conjunto de entidades sociais claras e identificáveis com interesses compartilhados; direitos de propriedade razoavelmente claros; condições de acesso para adaptar o portfólio das medidas de gestão; compromisso em apoiar um processo de desenvolvimento institucional de longo prazo; oferta de formação, capacitação e de recursos nos níveis locais, regionais e nacionais para os diferentes atores; líderes chaves ou pessoas preparadas para os processos; abertura dos participantes para compartilhar e recorrer a uma pluralidade de sistemas de conhecimento e fontes; e políticas ambientais regionais e nacionais explicitamente apoiando esforços de gestão colaborativa. Complementando estas condições, às vezes torna-se necessário uma completa renovação das instituições para gerar um maior senso de pertencimento dos diversos atores ao processo de tomada de decisão; bem como incorporar a dimensão socioeconômica no processo de cogestão ao se

buscar a promoção de estratégias de desenvolvimento consideradas ao mesmo tempo economicamente eficientes, socialmente includentes e ecologicamente prudentes, diminuindo os custos de transação e criando uma atmosfera favorável para uma modalidade de gestão integrada e compartilhada dos recursos locais (MEDEIROS; SERAFINI; MC CONNEY, 2014).

Em síntese, portanto, a noção de cogestão adaptativa torna-se particularmente interessante ao integrar a incerteza aos processos de tomada de decisão e ao permitir que os formuladores de políticas e os gestores possam aprender a partir de seus êxitos e fracassos. Ela possibilita também estudar a dinâmica de sistemas tanto naturais quanto sociais, sistemas estes não-lineares e imprevisíveis, bem como abrir os sistemas de planejamento e gestão a um maior padrão de envolvimento autêntico da sociedade civil.

Além disso, com base no reconhecimento das incertezas colocadas num contexto institucional de forma a encorajar a formação de vínculos de confiança entre as partes, do aprender-fazendo e do desenvolvimento da capacidade de resposta, são criadas condições mais favoráveis à criação de instituições resilientes. Pois a utilização da noção de resiliência abre uma janela inovadora para o estudo da mudança social, enfatizando as dimensões da aprendizagem, da auto-organização e da capacidade adaptativa. Além disso, torna-se mais nítida a importância da concepção de instituições e processos capazes de integrar cientistas e usuários de recursos num trabalho conjunto que nos leva das análises estáticas de conexões transescalares ao estudo de dinâmicas institucionais (BERKES; FOLKE, 1998; BERKES, 2005b).

#### *1.1.2.2 Desenvolvimento territorial sustentável*

Nos últimos anos, vem se formando um consenso no meio acadêmico sobre a necessidade de se repensar o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, reorientando as modalidades usuais de intervenção do Estado na formulação de políticas públicas. Neste sentido, o DTS ganha destaque, por corresponder a um processo de complexificação progressiva do enfoque “clássico” de

ecodesenvolvimento<sup>4</sup> nas últimas duas décadas. Este processo vem se acentuando no bojo do debate contemporâneo sobre os reflexos da globalização neoliberal no planejamento de estratégias sistêmicas de desenvolvimento de áreas urbanas e rurais (SACHS, 2001b; VIEIRA; CAZELLA; CERDAN, 2006; ANDION, 2007).

De acordo com Vieira (2013, p. 129), o DTS (ou o *ecodesenvolvimento territorial*<sup>5</sup> nos termos utilizados por este autor)

combina uma abordagem sensível à singularidade da dimensão do “território” com uma abordagem ecológica de escopo globalizante. Trata-se, portanto, de combinar as problemáticas (i) da autonomia relativa das dinâmicas locais; (ii) da articulação dos diversos níveis de integração regional; e (iii) da transformação do padrão dominante de inter-relacionamento entre os agentes econômicos, o Estado e a sociedade civil organizada.

A noção de território ganha, portanto, um novo sentido ao ser acoplado ao enfoque de DTS. Ela designa a complexidade do cenário onde ocorre uma mobilização criativa de recursos geralmente subutilizados e mesmo desconhecidos, que se soma à valorização da endogeneidade embutida em dispositivos inovadores –

<sup>4</sup> O ecodesenvolvimento constitui, ao mesmo tempo, um novo estilo de desenvolvimento e um novo enfoque preventivo e proativo de planejamento e gestão, que pode ser aplicado tanto em zonas rurais quanto urbanas. Ele insiste na busca de soluções específicas para cada ecorregião em particular – por meio do aperfeiçoamento de ecotécnicas –, levando em conta dados ecológicos, culturais e as necessidades imediatas e de longo prazo das populações envolvidas. Incorpora também alguns pressupostos éticos: satisfação das necessidades básicas das populações, prudência ecológica, *self-reliance* e eficiência econômica (VIEIRA, 2013).

<sup>5</sup> Atualmente, o enfoque de DTS passou a ser chamado de *ecodesenvolvimento territorial*. Isso se deu porque o enfoque de DTS, considerado uma complexificação do ecodeenvolvimento, é resultado da “junção” de dois outros, quer seja, a abordagem territorial e a abordagem sustentável. A primeira nos dá um ponto de vista geográfico e um método empírico de investigação; já a segunda oferece uma abordagem sistêmica para ajudar no entendimento da complexidade. Hoje, estamos rumo a transcender dialeticamente a relação entre estas duas visões, porque, de acordo com Vieira (2013, p.129), “na análise das novas dinâmicas territoriais emergentes a consideração da problemática socioecológica global permanece deficitária. Uma compreensão lúcida dos desafios que têm emergido no atual cenário de crise do capitalismo globalizado – ou “*pós-fordista*” – dependeria assim da consideração de duas lógicas específicas – ou de duas “problemáticas cruzadas”. Por um lado, seria indispensável resguardar uma entrada sistêmica e globalizante na reflexão sobre alternativas de gestão integrada e compartilhada (i) de recursos naturais (renováveis e não renováveis); (ii) do espaço territorial; e (iii) da qualidade dos *hábitats*. E por outro, parece-me evidente a urgência de uma reflexão aprofundada sobre a complexidade envolvida nos processos de criação/“perenização” de *recursos territoriais*, mobilizando, para tanto, uma abordagem renovada dos processos de *desenvolvimento territorial*. A *noção de recurso territorial* é investida, assim, do estatuto de eixo norteador de um processo de *hibridização* dos dois enfoques – territorial e ecodesenvolvimentista”. Por escolha pessoal, por ser um termo que foi colocado recentemente em discussão, e em vistas de facilitar o diálogo com outros pesquisadores e trabalhos já realizados, o termo utilizado nesta tese será de Desenvolvimento Territorial Sustentável, mas entendido como ecodesenvolvimento territorial. No capítulo 2 será apresentada a evolução deste enfoque.

que devem ser entendidos como resultado de uma dinâmica multidimensional e interativa de construção social (PECQUEUR, 2006b).

O território deixa assim de ser visto como um espaço considerado simples suporte de atividades produtivas, delimitado por critérios geográficos ou administrativos. Ele se “constrói” a partir do dinamismo dos indivíduos que nele vivem, ou a partir do encontro e da mobilização dos atores que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns, valorizando novos tipos de recursos e inovações (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a).

Neste sentido, para Pecqueur (2006b, p. 149), “território” é definido como uma “construção social de um grupo combinado, por vezes provisório, estruturado em torno de recursos compartilhados. Com muita frequência, esses recursos estão ligados a (ou oriundos de) um espaço físico bem delimitado”.

Um dos pressupostos que norteia este enfoque é a noção de dinâmicas territoriais<sup>6</sup> que, com exceção das catástrofes naturais, resultam principalmente das ações coordenadas e sinérgicas de atores locais (internos) ou de atores externos (VIEIRA, 2006; PECQUEUR, 2006b; CAZELLA, 2006).

Em outras palavras, a noção de dinâmica territorial designa aqui, em linhas gerais,

as evoluções e as traduções, num espaço dado, dos projetos dos atores sociais, implicando analisar as repercussões econômicas, sociais, políticas, [culturais] e ambientais das ações dos atores e das relações (alianças e conflitos) entre eles, podendo estas ações adquirir ou não um perfil coletivo” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009b, p. 60).

As dinâmicas territoriais expressam portanto transformações geradas pelo jogo de inter-relações envolvendo as diversas dimensões (econômicas, sociais, ambientais e espaciais) do conceito sistêmico de desenvolvimento. Por isso, o enfoque de DTS permite-nos considerar, para um dado espaço, a possibilidade de ele abrigar várias dinâmicas territoriais.

---

<sup>6</sup> *Dinâmica territorial* designa aqui, em linhas gerais, “as evoluções e as traduções, num espaço dado, dos projetos dos atores sociais, implicando analisar as repercussões econômicas, sociais, políticas, [culturais] e ambientais das ações dos atores e das relações (alianças e conflitos) entre eles, podendo estas ações adquirir ou não um perfil coletivo” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009b, p. 60). As dinâmicas territoriais expressam transformações geradas pelo jogo de inter-relações envolvendo as diversas dimensões (econômicas, sociais, ambientais e espaciais) do conceito sistêmico de desenvolvimento.

As interações e interferências dessas dinâmicas podem engendrar situações consideradas positivas e sinérgicas (com reforço mútuo das dinâmicas) ou, em caso contrário, entrar em colisão frontal e gerar dessa forma tensões ou conflitos mais ou menos agudos entre os vários grupos de atores sociais envolvidos. Dessas situações sinérgicas ou conflituosas podem emergir novas coalizões e/ou associações de atores visando resolver um problema comum ou responder a uma oportunidade inesperada – na linha de experimentos com novas formas de governança (CERDAN et al., 2009).

As dinâmicas territoriais apresentam três características básicas (VIEIRA; CAZELLA, 2006; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006): i) são múltiplas, sobrepostas e impermanentes; ii) muitas vezes seus limites não são nítidos; e iii) buscam valorizar o potencial dos recursos latentes, virtuais ou escondidos. Estes recursos, denominados de *recursos territoriais*, são definidos como fatores a ser explorados, organizados ou revelados, que seriam em princípio capazes de “agregar, ao mesmo tempo, o conjunto de bens e serviços mercadológicos, além dos sistemas de valores compartilhados pelos habitantes” (VIEIRA; CAZELLA; CERDAN, 2006, p. 15).

Contudo, há uma distinção importante que deve ser feita entre “*recursos*” e “*ativos*”: o ativo é um fator “em atividade”, quer dizer, valorizado no mercado. O recurso, diferentemente do ativo, constitui uma reserva, um potencial latente e mesmo virtual, ainda não mercantilizado, “que pode se transformar em ativo se as condições de produção ou de criação de tecnologia assim o permitirem” (PECQUEUR, 2006a, p. 97). Assim sendo, quando um processo de identificação e valorização dos recursos se concretiza, elas se tornam “*ativos territoriais*”. Caso evoluam no sentido de um “*projeto coletivo*”, ou seja, de um arranjo de atores sociais<sup>7</sup> norteado por objetivos e recursos compartilhados, podem contribuir para tornar os discursos ambientais adotados por muitos atores algo realmente factível e alinhado com o ideário do desenvolvimento territorial sustentável (CAZELLA, 2007; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a).

Tanto os recursos quanto os ativos podem ser *genéricos* e *específicos*: os primeiros são totalmente transferíveis e independentes da aptidão do lugar e das

---

<sup>7</sup> Os atores são aqui considerados “grupos e segmentos diferenciados da sociedade civil e do Estado, os quais constituem conjuntos relativamente homogêneos, segundo a sua posição na vida sociocultural e econômica, e que, por sua prática coletiva, constroem identidades, interesses e visões de mundo convergentes” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a, p. 60). Podem ser indivíduos, grupos, empresas, coletividades, ou até o próprio Estado.

peças onde e por quem são produzidos. Já os segundos são de difícil transferência, pois resultam de um processo de negociação entre atores que dispõem de diferentes percepções dos problemas e diferentes competências funcionais (PECQUEUR, 2004 apud CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Os recursos específicos resultam das estratégias dos atores, podendo vir a se tornar um recurso territorial, cujo valor é influenciado pelo território.

O ganho obtido por se ter uma produção territorial – e não mais local – constitui-se um efeito denominado *renda de qualidade territorial*, que transcende as limitações dos tipos convencionais de rentabilidade de cunho mercadológico (MOLLARD, 2001 apud PECQUEUR, 2006a). Trata-se do ponto máximo de maturação de um território construído.

Para tanto, os diferentes atores locais – públicos e privados – precisam articular suas ações mercantis e não-mercantis com o propósito de criar uma oferta combinada e coerente de atributos territoriais (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Falamos dessa forma da constituição de cestas de bens e serviços, ou seja, de produtos que “refletem a capacidade dos atores locais de, mediante certos dispositivos institucionais, captar a disposição dos consumidores de pagarem por aspectos relacionados ao ambiente do produto” (PECQUEUR, 2006b, p. 136).

A cesta de bens e serviços é constituída quando os territórios produzem vários bens e serviços combinados, criando uma oferta particular, associada ao “lugar”, sendo construída pela interação entre fornecedores e consumidores (com função muito ativa destes últimos) (PECQUEUR, 2009). A cesta é, portanto, uma combinação complexa de diversos elementos que revelam a existência de ‘ecossistemas societários’, nos quais se coordenam inicialmente elementos de proximidade geográfica e, em seguida, de proximidade organizacional. Esses sistemas imitam a esfera dos seres humanos (fatores técnico-econômico-antrópicos) e a esfera da natureza (fatores eco-climático-edafológicos) (PECQUEUR, 2006a; 2006b).

Neste sentido, no momento de aquisição de um produto de qualidade territorial, o consumidor pode descobrir outros produtos procedentes da produção local e determinar assim sua utilidade a partir do conjunto de produtos oferecidos, ou seja, ele adquire o produto no seu contexto. “E, por meio das contribuições de todos

os atores e da integração das amenidades ambientais (paisagens, clima...), o próprio território torna-se o produto a ser vendido” (PECQUEUR, 2006a, p. 87).

O território passa assim a ser definido como um local de construção de recursos específicos, de bens diferenciados que não podem ser encontrados de maneira idêntica fora do território onde foi produzido (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009b). Emergem então novos territórios ou os já existentes se fortalecem a partir da especificação dos recursos presentes ou latentes no mesmo.

Importa destacar aqui que, para o território deixar de ser dado, com limites geográficos bem definidos, e passar a ser um território construído socialmente, é necessário existir um sentimento de pertencimento ao local por parte dos atores que os constituem. Ou seja, para que ocorra a valorização dos recursos – genéricos e específicos – existentes em territórios-dados, torna-se indispensável a existência de laços de confiança e reciprocidade, cooperação e solidariedade estabelecidos entre os atores sociais envolvidos. *E a dinâmica de desenvolvimento territorial é exatamente revelar os recursos inéditos de um território e transformá-los em ativos diferenciadores. É dessa maneira que ela se torna uma inovação* (CAZELLA; BONNAL; MALUF; 2009a).

Consequentemente, o caráter endógeno da inovação é visto como resultado de uma construção social e, como o território também é resultado de uma construção social, então ele deve ser concebido com um dispositivo de inovação (PECQUEUR, 2006a). Assim, as inovações são um elemento constitutivo do enfoque da cogestão adaptativa para o DTS, e ocupam um papel fundamental no quadro conceitual deste enfoque (VIEIRA, 2013).

### 1.1.2.3 As inovações no âmbito do enfoque da cogestão adaptativa para o DTS

A partir das considerações feitas sobre o enfoque da cogestão adaptativa, como podemos definir “inovações”?

O conceito de inovação nos remete à contribuição de Joseph Schumpeter. Ele foi um dos maiores economistas do século XX, nos legando importantes contribuições nos campos da teoria do crescimento econômico, da democracia e da história econômica. Em seu livro: “A teoria do desenvolvimento econômico” (1982), ele define

o que entende por inovação: inovação é quando uma invenção, ou seja, uma ideia, um esboço, um modelo de um novo ou melhorado produto, processo ou sistema, é comercializado, gerando lucro.

Outro autor importante que fala sobre inovação é Peter Drucker. Em seu livro “Inovação e Espírito Empreendedor” ele define inovação como sendo a atribuição de novas capacidades aos recursos existentes na empresa para gerar riqueza. Ou seja, inovação, para ele, é o instrumento dos empreendedores, por meio do qual se explora a mudança vista como uma oportunidade para ser diferente, agregar valor e crescer economicamente.

Drucker (1985) afirma que a maioria das inovações resulta de uma busca consciente e com propósito de oportunidades de inovação, que se encontram em poucas situações, podendo ser internas (ocorrências inesperadas, incongruências, necessidades do processo, mudanças na indústria e no mercado) ou externas (mudanças demográficas, mudanças de percepção, novos conhecimentos, sejam científicos, técnicos ou sociais).

Dessa forma, inovação é entendida aqui como “uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção” (ROGERS, 2003, p. 12). Mas ideia nova no sentido de conhecimento, persuasão ou decisão a ser tomada. A mesma visão é compartilhada por Treillon (1992, p. 70), ao definir inovação como “tudo que é percebido como novo por um indivíduo ou grupo que determina o seu comportamento”. Esta definição destaca a relação essencial existente entre um produto e o grupo social correspondente.

Além dessa relação, segundo Zaoual (2008, p. 13), os processos de inovação estão relacionados à dinâmica de sistemas complexos que se constroem pelas interações dos atores, e nos quais as instituições asseguram a coesão e o dinamismo que os caracterizam: “a *dimensão institucional* nos introduz no *universo de coordenação* onde se constroem as *marcas coletivas* reduzindo as *incertezas* inerentes aos processos de inovação”. Por isso, importa considerar o contexto da ação dos atores participantes de um processo de inovação.

Richez-Battesti (2008) cita também a interação da inovação com o território, e destaca a relação de proximidade como pensamento e como prática. Em seu trabalho, a autora delinea a evolução das teorias da inovação (inovação técnica) e

das organizações (inovações organizacionais e institucionais) para destacar o caráter recente da noção de *inovação social*. Esta, em seu papel no que diz respeito à coesão social do território, exige a formação de uma forte coesão organizacional em seus meios de emergência e de difusão. Devido ao caráter coletivo e social dos processos de inovação, torna-se muito flutuante a fronteira entre inovação social e inovação tecnológica. Ou seja, para Richez-Battesti (2008), a inovação social tem por característica ser “situada”, e as relações que os atores do território tecem entre eles se transformam em uma rede de inovações, fonte de trocas e de aprendizagem. Mas, quanto mais estas interações se intensificam, mais elas precisam ser auto-organizadas localmente pelos processos institucionais capazes de dar-lhes significados, direção e dinamismo. Assim, essa relação estimula a inovação, e a construção territorial torna-se fonte de pertencimento, de confiança e uma matriz de significados organizando e motivando os atores.

Por sua vez, a *inovação territorial*, entendida como um sistema dinâmico de reprodução territorial fundado em inovações permanentes, resultado da relação de cooperação entre os diversos atores de determinada região ou território, ou ainda como a capacidade de gerar e incorporar conhecimentos para dar respostas criativas aos problemas do presente, com base na potencialidade de seu território, deveria ser vista como produto de *ações coletivas*<sup>8</sup>, remetendo-nos ao conceito de *governança*, que articula os comportamentos dos indivíduos e o ambiente institucional, com vistas a minimizar os custos de transição engendrados pelo caráter específico dos recursos.

Por fim, um ponto importante a ser destacado neste contexto diz respeito à resistência que se tem às mudanças, ocasionada pela adoção ou não das inovações. Sempre que se tenta avançar na promoção da mudança, a formação de resistências configura um dado aparentemente incontornável (ZALTMAN; DUNCAN, 1977). De acordo com estes autores, resistência é definida como qualquer conduta que visa

---

<sup>8</sup> A *ação coletiva* é entendida aqui como um processo de adesão de atores sociais a projetos coletivos baseados em seus interesses, expectativas, crenças e valores compartilhados. Assim, se torna o *motor* de um novo processo de desenvolvimento. Em outras palavras, trata-se da reciprocidade de n-pessoas, ou da interação recíproca de indivíduos que conjuntamente contribuem para um esforço comum. A reciprocidade vem da escolha mútua de estratégias cooperativas pelos usuários dos recursos comuns, sendo uma ação organizada dos homens: não um fenômeno natural, mas sim uma construção social (CROZIER; FRIEDBERG, 1990).

manter o *status quo* diante da pressão para alterá-lo. Suas fontes são várias: culturais, sociais, organizacionais e psicológicas.

Portanto, a partir de todas estas considerações e para este trabalho,

a inovação é considerada como resultado de um 'processo social' composto por interações entre trabalhadores, cientistas, empreendedores, financiadores, homens políticos, usuários e consumidores que formam as diferentes redes sociais que compõem um território (LEVESQUE, 2006 apud ANDION, 2007, p. 300).

Ou seja, entende-se por *inovações* (em seus mais diversos âmbitos) toda nova abordagem, prática, intervenção ou novo produto, implementados na busca de enfrentamento de problemas de degradação socioambiental vistos em sua multidimensionalidade. Além disso, elas são vistas, potencialmente, como indutoras de dinâmicas territoriais que se criam, se recriam ou se desfazem no bojo de um envolvimento sinérgico de múltiplos atores sociais.

No quadro 1 abaixo está delineado a síntese do enfoque analítico utilizado nesta tese, considerando a situação-problema aqui apresentada e o enfoque proposto para a análise. Ele foi construído a partir das considerações feitas sobre (1) a problemática de pesquisa centrada na análise das potencialidades e obstáculos para se pensar em dinâmicas alternativas de desenvolvimento e das consequências dos comportamentos dos diversos atores sediados na zona costeira catarinense e (2) sobre as perspectivas abertas pela maturação do enfoque de cogestão adaptativa de recursos naturais de uso comum para um novo estilo de desenvolvimento territorial sustentável.

Quadro 1 – Dimensões, categorias e variáveis do enfoque analítico

<i>Enfoque analítico</i>	<i>Dimensões</i>	<i>Categorias</i>	<i>Variáveis</i>
<b>COGESTÃO ADAPTATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL (DTS)</b>	<b>EMPÍRICA (Descritiva e analítica)</b>	<b>Trajectoria de desenvolvimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características da região de estudo</li> <li>- Transformações da sociedade rural na zona costeira catarinense</li> <li>- Mudanças técnicas, econômicas, políticas, sociais e ambientais</li> <li>- Fatores que condicionaram o estágio atual de desenvolvimento na região</li> <li>- Fatores externos (ambiente socioeconômico, sociocultural, sociopolítico e socioecológico)</li> </ul>
		<b>Dinâmicas territoriais de desenvolvimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atividades produtivas existentes</li> <li>- Sistemas alternativos de produção</li> <li>- Circuitos de comercialização</li> </ul>

<i>Enfoque analítico</i>	<i>Dimensões</i>	<i>Categorias</i>	<i>Variáveis</i>
		<b>consolidadas e em emergência na zona costeira de Santa Catarina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oportunidades de mercado e demanda de produtos e serviços</li> <li>- Recursos e ativos territoriais</li> </ul>
		<b>Inovações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterização das inovações</li> <li>- Arranjos institucionais</li> <li>- Especificação do território</li> <li>- Grau de aprendizagem</li> </ul>
		<b>Jogo de atores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quem são os atores e em quais sistemas de ação estão inseridos</li> <li>- Posições e papéis que ocupam, e lógicas de ações atribuídas por elas</li> <li>- Representações, percepções, atitudes e interesses face às inovações e às dinâmicas territoriais</li> <li>- Valores compartilhados</li> <li>- Estratégias de conservação do patrimônio natural e cultural</li> <li>- Modalidades de conflito e cooperação</li> <li>- Programas, projetos e políticas públicas que influenciam o comportamento dos atores</li> </ul>
<b>NORMATIVA (Prospectiva)</b>		<b>Postulados éticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço à pluriatividade e à complementação de atividades agrícolas e não-agrícolas</li> <li>- Reforço a sistemas produtivos diversificados que valorizem os recursos específicos do território e que sejam adaptados às necessidades locais</li> <li>- Promoção da integração intersetorial de diversos setores produtivos (agricultura, pesca, turismo, artesanato, etc.)</li> <li>- Estímulo ao empreendedorismo coletivo na forma de sistemas produtivos locais</li> <li>- Incentivo à existência de conexões institucionais transescalares</li> <li>- Estímulo a formas de produção e consumo ecologicamente prudentes e tecnologias ambientalmente apropriadas</li> <li>- Estímulo à valorização do Conhecimento Ecológico Tradicional e à promoção do diálogo de saberes</li> <li>- Incentivo à valorização dos saberes, da identidade e da cultura local</li> <li>- Especificação dos recursos territoriais (reforço à relação de dependência dos atores e das atividades econômicas no território)</li> <li>- Construção de projetos coletivos para gerar renda de qualidade territorial</li> <li>- Promoção da aprendizagem</li> </ul>
		<b>Dinâmica territorial integrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositivos comportamentais e institucionais necessários</li> </ul>

<i>Enfoque analítico</i>	<i>Dimensões</i>	<i>Categorias</i>	<i>Variáveis</i>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avanços e bloqueios em relação à criação e desenvolvimento de inovações e de dinâmicas alternativas de desenvolvimento</li> <li>- Viabilidade do cenário normativo dada a atual conjuntura socioeconômica, político-institucional e cultural instaurada na zona costeira catarinense</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com base em Andion (2007) e Vieira (2006).

### 1.1.3 Questões norteadoras e hipóteses

A principal **questão** que busquei responder nesta tese pode ser formulada da seguinte maneira: considerando-se que as inovações se inserem nas dinâmicas territoriais de desenvolvimento, *como explicar os entraves que dificultam o surgimento, desenvolvimento e fortalecimento de dinâmicas alternativas de desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina?* Mais especificamente, quais são os atores sociais envolvidos em dinâmicas territoriais já constatadas na zona costeira catarinense? Em medida o jogo de atores existente contribui para a criação de inovações – ou projetos de desenvolvimento inovadores – e o que vem dificultando ou mesmo impedindo sua criação e sua consolidação? Como as políticas e programas que fazem apelo ao conceito de território estão contribuindo para o fortalecimento das dinâmicas em curso?

De um ponto de vista prospectivo, em que medida as inovações/iniciativas poderiam se tornar cada vez melhor articuladas à promoção do enfoque de DTS na região? Quais são os principais obstáculos e as principais oportunidades para a consolidação dessa dinâmica alternativa na região costeira catarinense, visando aproveitar as interfaces criadas pelas dinâmicas territoriais já consolidadas?

Como respostas à questão explicativa aqui proposta, defendo que as interrelações existentes entre os diferentes atores sociais sediados na zona costeira catarinense, sejam elas de conflito ou de cooperação, desempenham um papel crescente na estruturação das relações de poder vigentes nos sistemas de gestão instituídos. O padrão interativo que se tornou hegemônico na região condiciona a formação de grupos de atores que detêm maior poder de barganha do que outros nas tomadas de decisões sobre alternativas de desenvolvimento. E estas relações

estabelecidas reforçam a reprodução de um modelo de dependência política local (clientelismo). Para se manterem ou se desenvolverem, as inovações se defrontam com a força de inércia de um modelo político de cunho clientelístico e gerador de relações de dependência. Este modelo acaba limitando a formação de vínculos sociais que privilegiam o cultivo da autonomia – entendida como um pré-requisito para o florescimento de soluções centradas na capacidade de auto-organização criativa das comunidades locais. Essas limitações respondem em grande parte pelo baixo nível de dinamismo dos atores locais envolvidos nas tomadas de decisões cruciais, especialmente daqueles considerados como integrantes das “comunidades tradicionais”. Ao contrário do que ocorre com as iniciativas endógenas de cunho inovador, ainda hoje eles tendem a acreditar nas benesses do modelo de desenvolvimento convencional sem questionar seus custos sociais e ecológicos num horizonte de longo prazo. Dessa forma, e em síntese, não há ainda um processo efetivo e em curso de construção de territórios, nem é possível pensar ainda na viabilidade de uma dinâmica territorial alternativa nesta porção da zona costeira catarinense. Todavia, estas inovações podem ser consideradas como processos de ativação dos recursos territoriais conduzidos por diferentes categorias de atores territoriais que mobilizam recursos e instrumentos de políticas na busca de solução para problemas específicos, ou para responderem ao surgimento de oportunidades inesperadas. Assim, elas permitem a ocorrência de processos de aprendizagem individual, coletiva e institucional entre os diferentes atores e em diversos graus.

A mobilização de instrumentos de diferenciação de produtos ou de serviços (como os sinais de qualidade, a produção agroecológica, o registro do patrimônio, os circuitos curtos, as vendas diretas, os mercados de proximidade e a qualificação de produtos), vistos como inovações, pode ser uma alternativa para fazer frente à cultura política estabelecida e também para repensar vias alternativas para o desenvolvimento territorial sustentável, por meio da valorização/especificação dos produtos e recursos territoriais.

Para que ocorra o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina e que seja colocado em curso uma dinâmica territorial integrativa das outras dinâmicas atualmente em curso na região, torna-se também necessária a presença de coalizões territoriais compromissadas com a conservação do patrimônio

natural do território (de um ponto de vista econômico, social, político, ambiental e cultural); de diferentes modalidades de difusão das inovações no nível local; de comunidades autônomas com capacidade organizativa; de aprendizagem adaptativa entre os atores; e de um novo padrão de gestão voltada para a valorização da endogeneidade das inovações e para a garantia da sustentabilidade ecológica e social das estratégias de desenvolvimento no longo prazo. Este novo padrão de gestão deve contar com a presença de redes sociais e arranjos institucionais informais e de atividades socioeconômicas alternativas, sendo que o grau de inserção das comunidades tradicionais nos processos decisórios vai depender das condições socioeconômicas e do nível de satisfação com seus modos de vida, do grau de inserção do conhecimento ecológico tradicional e o reconhecimento destas comunidades nos espaços decisórios.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.3

De modo geral, o objetivo principal da tese foi identificar e tentar compreender os condicionantes estruturais dos entraves ao surgimento, desenvolvimento e fortalecimento de inovações - e conseqüentemente, de dinâmicas alternativas de desenvolvimento na zona costeira de Santa Catarina. Neste sentido, buscamos analisar não só o jogo de atores e as instituições representativas correspondentes, mas também os motivos pelos quais essas inovações não vêm sendo articuladas à promoção do DTS.

Mais precisamente, objetivou-se:

- Descrever a trajetória de desenvolvimento da zona costeira catarinense, especialmente do litoral centro-norte e centro-sul, a fim de compreender as atuais transformações socioeconômicas, sociopolíticas, socioculturais, socioinstitucionais e socioecológicas que influenciaram o surgimento e o desenvolvimento das inovações/iniciativas inovadoras.
- Compreender o *jogo de atores* envolvendo agentes governamentais, o setor empresarial e representantes da sociedade civil nos processos de dinamização socioeconômica da zona costeira de Santa Catarina, de maneira a aprofundar a

compreensão dos padrões de interação – de cooperação, mas especialmente os conflitivos – entre eles, avaliando os avanços e os bloqueios à formação de consensos em relação à criação e desenvolvimento de inovações na área e de dinâmicas alternativas de desenvolvimento.

- Identificar as potencialidades e os principais obstáculos à criação de um cenário de cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira catarinense. Neste sentido, identificar o potencial contido na figura das inovações, levando-se em conta as características da atual conjuntura socioeconômica, político-institucional e cultural instaurada nessa zona.

### 1.3 JUSTIFICATIVA (TEÓRICA E METODOLÓGICA)

Nas regiões costeiras pode ser encontrado um rico e diversificado patrimônio natural e cultural, explorado por um contingente bastante heterogêneo de atores e que vem sendo submetido a uma dinâmica cada vez mais intensa de degradação ecossistêmica. Esta dinâmica vem ameaçando econômica, política, social, ambiental e culturalmente das comunidades tradicionais.

Importa ressaltar que Santa Catarina é um Estado que teve um processo de desenvolvimento peculiar, no qual predominou a dominância de um modelo de agricultura familiar baseada em pequenas propriedades, mobilizando cerca de 90% da população rural (VIEIRA; CUNHA, 2002). Especialmente na zona costeira, esse modelo agrícola condicionou a formação de estratégias baseadas no autoconsumo e na pluriatividade, a exemplo do setor pesqueiro artesanal. Além disso, constata-se um envelhecimento do meio rural e muitos jovens estão migrando para os centros urbanos. Assim, pode-se afirmar que o mundo rural costeiro passa atualmente por uma profunda transformação quando comparado a outras regiões catarinenses.

Soma-se a isto a presença de várias Unidades de Conservação (UCs) - Parques, APAs, Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Extrativistas (RESEX) -, o que restringe a utilização da base de recursos naturais disponíveis. Entretanto, trata-se também de um espaço influenciado por processos de ocupação desordenada e de exploração predatória dos mesmos, e pela carência de uma base

segura e confiável de informações sobre sua intensidade e seus condicionantes estruturais.

Além da degradação socioambiental e das mudanças ocorridas ao longo dos últimos anos na agricultura familiar e na pesca artesanal, a zona costeira de Santa Catarina, assim como em outras regiões do mundo, sofre também com o processo de urbanização e litoralização da população, fenômenos que redefinem os padrões de ocupação e uso do espaço geográfico, influenciam o modo de vida das comunidades locais e estimulam a migração para áreas rurais do litoral.

No diagnóstico dos processos de intensificação da crise socioambiental na zona costeira catarinense comparecem portanto novos projetos turísticos ou industriais atrelados ao ideário neoliberal e em busca de legitimidade sociopolítica, além de tentativas de democratização dos espaços de tomada de decisão a partir das novas políticas territoriais que vem sendo desenvolvidas pelo setor governamental. Estas últimas acabam por legitimar a correlação de forças políticas que já existiam anteriormente.

Paralelamente, pode também ser constatado na zona costeira catarinense atualmente um potencial expressivo para o manejo ecológica e socialmente sustentável da base de recursos naturais e culturais ali existentes, por meio de diferentes iniciativas. Estas têm fortalecido processos de desenvolvimento endógeno, centrados no ganho progressivo de autonomia das comunidades tradicionais, com relações econômicas mais solidárias, redes comunitárias, ampliação das capacidades locais de construção social de conhecimentos, inovações e a perspectiva territorial do desenvolvimento ecológico e socialmente sustentável.

Diante de todo esse cenário, a tese foi construída visando reforçar tais iniciativas, através da identificação dos entraves que dificultam seu surgimento, fortalecimento e desenvolvimento, e assim pensar em potencialidades e obstáculos no que diz respeito à promoção de uma estratégia de longo prazo de desenvolvimento territorial sustentável. Dessa forma, pretendeu-se contribuir teoricamente para fortalecer o campo de pesquisas sobre inovações na sua relação com o enfoque do DTS.

Outra justificativa encontrada para a realização desta pesquisa diz respeito à necessidade de exercitar a aplicação do enfoque de DTS no contexto de

desenvolvimento da região Sul do Brasil, bem como de contribuir para a formação de novos coletivos de pesquisa inter e transdisciplinar interessados na exercitação dessas ideias.

Destaca-se também a intenção de oferecer subsídios para o planejamento governamental e para as ações em curso de estimulação de novos processos de desenvolvimento, ou seja, fornecer informações para auxiliar a elaboração de programas, projetos e políticas públicas que possibilitem o uso dos recursos naturais de forma ambientalmente correta, respeitando as peculiaridades da região, e considerando que a identidade açoriana ainda resiste e pode ser vista como um vetor de processos alternativos para geração de trabalho e renda.

É importante pontuar que esta tese se insere em outros três projetos mais amplos, de caráter interinstitucional, o que fez com que este trabalho consistisse também em um esforço de sistematização dos resultados de todos eles. O primeiro projeto foi realizado entre 2008 a 2012 em parceria com o *Centre Internationale de Recherche Agronomique pour le Developpement* (CIRAD), com o MPA, com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com a EPAGRI e com o *Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural* (RIMISP). Este projeto foi denominado “*Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira catarinense: estratégias integradas de geração de trabalho e renda a partir da valorização da identidade cultural das comunidades pesqueiras tradicionais*”<sup>9</sup>. Grande parte da situação-problema adotada para esta pesquisa utilizei também como minha situação-problema – o que pretendi fazer a mais, em relação a esta pesquisa, foi complementar os dados primários e secundários e, principalmente, aprofundar o debate teórico baseando-se em literatura recente e de vanguarda.

O segundo projeto diz respeito ao projeto da CAPES, Edital Ciências do Mar nº. 09/2009, denominado “*Gestão Integrada e Compartilhada de Territórios Marinho-Costeiros: implicações para a pesca artesanal e para a conservação da biodiversidade*”. Foi realizado entre 2010 a 2014 em parceria com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), além da UFSC. Com este projeto pude construir grande parte do modelo de análise

---

<sup>9</sup> Na tese, este projeto será denominado Projeto DTR/DTR-IC (Desenvolvimento Territorial Rural e Desenvolvimento Territorial Rural com Identidade Cultural, respectivamente).

aqui utilizado bem como trabalhar com literatura recente sobre modos de apropriação e sistemas de gestão de Commons.

Por sua vez, o terceiro projeto refere-se ao projeto interinstitucional Brasil/França CAPES/Cofecub, nº 649-09, designado “*Pluralité des signes de qualité et ajustements institutionnels en France et au Brésil. Contributions pour la production de politiques de développement rural durable*”. É através deste projeto que fiz o doutorado-sanduíche na UMR Innovation/CIRAD, em Montpellier, França, de novembro de 2011 a outubro de 2012, o que me permitiu aprofundar a revisão bibliográfica sobre desenvolvimento territorial sustentável, jogo de atores e inovações, bem como complementar e aperfeiçoar meu modelo de análise.

Por fim, essa tese insere-se também nas atividades realizadas pelos pesquisadores do Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento (NMD), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC. O NMD tem como área de atuação o litoral Centro Sul de Santa Catarina há mais de dez anos, desenvolvendo inúmeros trabalhos acadêmicos e de pesquisa e extensão na região.

#### 1.4 METODOLOGIA

Este trabalho enquadra-se como uma pesquisa quantitativa mas, especialmente, qualitativa. Esta última é entendida como aquela pesquisa que

usa o texto como material empírico (em vez de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo. Os métodos devem ser adequados àquela questão e devem ser abertos o suficiente para permitir um entendimento de um processo ou relação (FLICK, 2009, p. 16).

De acordo com Flick (2009), a pesquisa qualitativa busca entender, descrever e explicar os fenômenos sociais a partir “de dentro”, seja analisando indivíduos ou grupos, examinando as interações e comunicações que eles estejam desenvolvendo ou investigando documentos, tais como imagens, filmes, textos ou músicas ou algo semelhante de experiências e interações. Ela busca encontrar padrões e reproduzir

explicações através da interpretação daquilo que os entrevistados ou participantes dizem ou fazem (GIBBS, 2009).

Ainda segundo Gibbs (2009, p. 24), uma pesquisa qualitativa é nomotética e dedutiva, pois está relacionada com a explicação do que as pessoas e as situações têm em comum com base em teorias e conceitos existentes. Nela, o pesquisador sabe que suas deduções são interpretações e que é importante representar as visões de participantes e entrevistados da forma mais fiel e precisa possível. Neste sentido, a pesquisa qualitativa se torna o “meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano” (CRESWELL, 2010, p. 26).

A pesquisa qualitativa envolve dois tipos de atividades: primeiro compreender quais dados podem ser examinados e como eles devem ser descritos e explicados para, em seguida, “desenvolver uma série de atividades práticas adequadas aos tipos de dados e às grandes quantidades deles que devem ser examinadas” (GIBBS, 2009, p. 17). Os dados são “unidades de informação, ou informação potencial, que podemos usar para ajudar-nos a lidar com uma questão de pesquisa” (LANKSHEAR; KNOBEL, 2008, p. 213). Os dados qualitativos apresentam grande diversidade e dizem respeito à “qualquer forma de comunicação humana – escrita, auditiva ou visual; por comportamento, simbolismos ou artefatos culturais” (GIBBS, 2009, p. 17).

No âmbito da metodologia de pesquisa qualitativa, existem três tipos de dados: os dados verbais, que são aqueles “definidos como qualquer extensão da linguagem oral, registrada de forma durável ou permanente que possa ser revista sempre que desejado” (LANKSHEAR; KNOBEL, 2008, p. 150); os dados observados, “que são peças de informação coletadas por meio da observação sistemática de pessoas vivendo seu cotidiano ou de eventos que possam acontecer” (LANKSHEAR; KNOBEL, 2008, p. 152), tais como registros de observações diretas e indiretas, artefatos coletados e vídeos; e dados escritos e apresentados visualmente, que são “textos preexistentes que o pesquisador coleta como parte de seu estudo” (LANKSHEAR; KNOBEL, 2008, p. 152), podendo ser de fontes primárias, secundárias ou terciárias.

A análise dos dados obtidos não está separada da sua coleta, já podendo e devendo começar em campo (GIBBS, 2009). A forma de analisar estes dados é

sempre através de uma descrição rica sobre o que está ocorrendo no estudo em questão e a forma que isso envolve as intenções e estratégias das pessoas (GIBBS, 2009). A partir desta descrição detalhada busca-se então explicar o que está acontecendo.

O método – ou estratégia de investigação, nas palavras de Creswell (2010) – definido para este trabalho foi o estudo de caso. Creswell (2010, p. 268) define estudo de caso como “uma estratégia qualitativa em que o pesquisador explora em profundidade um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos. Os casos são limitados pelo tempo e pela atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas utilizando diversos procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado”.

A seguir está descrita a forma de obtenção dos dados qualitativos e quantitativos utilizados neste trabalho.

#### **1.4.1 Obtenção de dados qualitativos e quantitativos**

Os municípios catarinenses selecionados nesta tese para o estudo de caso foram os mesmos analisados pelo projeto DTR/DTR-IC (CERDAN et al., 2009; 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011): Garopaba, Imbituba e Paulo Lopes, localizados no litoral centro-sul; e Itapema, Porto Belo, Bombinhas e Balneário Camboriú, no litoral centro-norte.

Os critérios de seleção utilizados foram: i) a presença de comunidades pesqueiras dinâmicas ainda vivendo do sistema tradicional que associa a pesca e a agricultura; ii) a existência de iniciativas privadas valorizando o patrimônio local (artesanato, turismo vivencial, eventos culturais); iii) a inserção das comunidades pesqueiras nos mercados locais ; iv) a existência de fóruns de discussão e de instâncias de governança local para o desenvolvimento socioeconômico e/ou de preservação ambiental ; v) a formação de parcerias entre instituições públicas e privadas voltadas para o desenvolvimento territorial voltadas para a promoção do desenvolvimento local; e vi) presença de dinâmicas contraditórias no território (indústrias, turismo de massa e existência de comunidades tradicionais, por exemplo) (CERDAN et al., 2009).

Para a coleta dos dados, como eu era parte integrante da equipe de pesquisa, adotei a a mesma metodologia utilizada no projeto DTR/DTR-IC (CERDAN et al., 2009; 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011). De acordo com Cerdan et al. (2011, p. 5),

o ponto de partida consistiu num diagnóstico panorâmico da região costeira catarinense. A coleta preliminar de dados foi efetivada com base em pesquisas bibliográficas e documentais (relatórios técnicos, diagnósticos territoriais, dissertações de mestrado, teses de doutorado, planos diretores municipais e planos de gestão costeira integrada). Na segunda etapa, buscou-se aprofundar a identificação de inovações socio-técnicas consideradas pertinentes relativamente ao enfoque analítico adotado, bem como a compreensão dos padrões de interação envolvendo o setor governamental, o setor empresarial e o associativismo civil. Nesta etapa foram consultados vários instrumentos de comunicação elaborados por várias instituições governamentais e privadas, além da aplicação de questionários e da realização de entrevistas semiestruturadas junto a diferentes organizações públicas, paraestatais e privadas que mantêm políticas, programas ou projetos incidentes na região. A equipe de pesquisa utilizou também procedimentos de observação participante, tendo participado intensamente de seminários, reuniões plenárias e oficinas promovidas principalmente pelos técnicos vinculados aos escritórios regionais e municipais da EPAGRI, além de representantes da sociedade civil no litoral centro-norte e no litoral centro-sul catarinense.

Assim sendo, muitas das entrevistas e questionários que efetuei foram feitas no âmbito deste projeto.

Da lista de informantes-chave para meu trabalho constaram representantes de (i) instituições governamentais; (ii) instituições não governamentais (ONGs preservacionistas e desenvolvimentistas com atuação na área, redes agroecológicas, fóruns e associações locais), (iii) lideranças locais; (iv) agricultores familiares, pescadores artesanais, atores ligados ao turismo e ao artesanato pré-selecionados por meio de pesquisa exploratória realizada em 2009, e (v) pesquisadores sênior diretamente envolvidos com projetos de desenvolvimento local na área selecionadas, ou que sejam *experts* no tema desta proposta de pesquisa. Ao todo realizei 25 entrevistas, entre 2010 e 2013.

Os dados coletados foram analisados utilizando como base o modelo de análise descrito no tópico a seguir.

### 1.4.2 Modelo de análise<sup>10</sup>

O modelo de análise utilizado nesta tese foi construído com base em dois outros modelos: i) o modelo desenvolvido por Oakerson (1992), para a análise de sistemas de gestão dos recursos de uso comum; e ii) o modelo utilizado por Cerdan e Vieira (2011) no projeto DTR/DTR-IC, no que tange à análise das dinâmicas territoriais, principalmente sobre as inovações e iniciativas inovadoras.

Selecionei estes dois modelos, que a meu ver se complementam, porque um acaba por suprir as lacunas dos outros, e os dois correspondem às necessidades de pesquisa e me permitiram atingir os objetivos propostos e a comprovação das hipóteses levantadas. Por exemplo, o modelo de Oakerson, apesar de sua fecundidade, apresenta algumas limitações pelo fato de ter sido proposto na década de 1980 e deixar a descoberto avanços mais recentes na pesquisa de sistemas complexos e também na pesquisa sobre dinâmicas territoriais de desenvolvimento. O modelo proposto por Cerdan em relatórios de pesquisa não abarca especificamente a questão dos recursos naturais de uso comum, mas trabalha diretamente com questão das dinâmicas territoriais e das inovações. Disso que vem a complementaridade e a necessidade de usar estes dois modelos em minha tese. A seguir falarei de cada um detalhadamente.

#### 1.4.2.1 Modelo Oakerson

---

<sup>10</sup> É importante fazer a distinção entre três ferramentas analíticas que serão utilizadas nesta tese: *Modelo de análise* (ou *framework*), *Teoria* e *Modelos*. Modelos de análise são as formas mais gerais de análise teórica e identifica, classifica e organiza os fatores considerados mais relevantes para a compreensão de algum fenômeno, fornecendo um conjunto geral de variáveis que podem ser utilizadas para analisar todos os tipos de arranjos institucionais e gerar as questões necessárias na condução de uma análise. De acordo com Oakerson (1992), é uma ferramenta heurística para pensar através da lógica de uma situação de ação e considerar as alternativas possíveis, podendo ser elaborado em casos particulares para qualquer nível de complexidade. Ou ainda, um modelo de análise nos ajuda a descrever e a entender como determinados fenômenos acontecem, constituindo-se como base para diagnósticos de fatores condicionantes da degradação socioambiental em diferentes escalas territoriais, para a extrapolação de tendências e para a criação de metodologias de gestão (VIEIRA, 2008). A *Teoria* postula geralmente relações causais entre alguns dos subconjuntos dessas variáveis ou categorias de fatores, designando alguns tipos de fatores como especialmente importantes para fins explicativos. Várias teorias geralmente são compatíveis com um modelo de análise. Por sua vez, o *Modelo* especifica as relações funcionais específicas entre as variáveis particulares ou os indicadores que estão colocados como hipótese para operar em alguns conjuntos de condições bem definidas. Vários modelos são compatíveis com a maioria das teorias (OSTROM, 2011; MCGINNIS, 2011).

O modelo de Oakerson (1992) trata-se de uma ferramenta heurística, a ser aplicada seletivamente, mobilizando quatro macro-variáveis interdependentes:

A. *Atributos físicos e tecnológicos*, ou seja, corresponde aos aspectos biofísicos da área, bem como ao contexto socioeconômico e às tecnologias de uso para a exploração do recurso em pauta. Isto inclui o patrimônio natural e cultural existente, o padrão de apropriação, utilização e gestão do recurso, os circuitos de comercialização da produção e as inovações socio-técnicas. Mais precisamente, trata-se aqui de examinar:

- a relativa capacidade da base de recursos em suportar múltiplos usos simultâneos sem que um usuário interfira no uso do outro ou diminua o nível de agregação dos benefícios disponíveis para o grupo. Pois aquilo que um indivíduo apropria fica indisponível para os outros; portanto, cada usuário é potencialmente capaz de subtrair do bem-estar de outros usuários. Entretanto, reconhecendo os limites físicos estabelecidos pela natureza ou pela tecnologia, é possível obter informações importantes para desenvolver regras a fim de manter padrões sustentáveis de uso para todos;

- as opções mediante as quais a exclusão de usuários individuais é efetivada limitando o acesso ao recurso. O grau de exclusão vai depender da natureza física de um recurso e das tecnologias disponíveis. Dois tipos de exclusão podem ser estabelecidos: i) o acesso pode ser completamente regulado em bases individuais; e ii) ele pode ser parcialmente regulado e aplicado somente para aqueles indivíduos externos à comunidade imediata;

- os limites físicos dos *commons*. As fronteiras físicas fazem com que a divisibilidade dos recursos derive da natureza ou da tecnologia e não deve ser confundida com fronteiras legais – fronteiras impostas por regras.

B. *Arranjos para tomadas de decisão*, ou seja, os regramentos institucionais (formais e informais) que limitam o acesso e a utilização do recurso: i) as regras operacionais que regulam o uso dos recursos comuns; ii) as regras que estabelecem condições de escolha coletiva dentro do grupo mais diretamente

envolvido com esses recursos; e iii) os arranjos externos, ou estruturas de decisões externas que capacitam a comunidade de usuários a definir escolhas coletivas no nível local. De modo geral, são os regimes de apropriação e parâmetros para a gestão, as políticas públicas, a legislação, os mecanismos de participação, integração, resolução de conflitos, negociação, e o monitoramento contínuo;

C. *Padrões de interação*<sup>11</sup>, ou seja, a análise do “jogo de atores”. Trata-se aqui de identificar quem são os atores envolvidos, suas respectivas visões de mundo, seus interesses, os papéis que representam e as modalidades de cooperação e conflito que emergem. Em outras palavras, o desafio é explicitar a lógica situacional: analisar os atores em relação ao contexto ecossistêmico e ao contexto institucional, configurando “sistemas de ação”. As estratégias de ação oportunista e individualista levam a padrões de interação conflituosos, enquanto que a escolha mútua por estratégias cooperativas leva a padrões de reciprocidade (VIVACQUA, 2005).

D. *Impactos socioambientais*, na forma de situações de degradação socioambiental (como perda da resiliência, perda da capacidade adaptativa ou problemas sociais), ou de dinâmicas de uso ecologicamente prudente e socialmente equitativo do recurso em pauta.

Em contraponto com o trabalho de diagnóstico, o esquema proposto por Oakerson permite extrapolações na forma de cenários (descritivos e normativos). Aqui, o desafio diz respeito a uma reflexão sobre como modificar os padrões de interação para ajustar os arranjos para tomadas de decisão a um novo cenário de apropriação e uso dos *commons*.

Na Figura 1 abaixo é possível visualizar este modelo: as linhas contínuas A e B indicam uma fraca conexão causal e as linhas contínuas C e D uma forte relação causal. A linha tracejada é usada para indicar a dimensão de longo prazo internalizada, na qual os indivíduos buscam modificar suas estratégias para

---

<sup>11</sup> O atributo “padrões de interação” é de extrema importância neste modelo, porque, de acordo com Oakerson (1992), ele resulta diretamente da escolha mútua de estratégias pelos membros de um grupo: por um lado, dada as características físicas dos *commons* e as características da tecnologia de uso, e, por outro lado, conhecidos os arranjos de tomada de decisão disponíveis para governar seu uso, os indivíduos fazem escolhas, a partir do qual surgem alguns padrões de interação.

produzirem melhores *impactos socioambientais*. Para os teóricos dos *commons*, o problema central reside nas falhas institucionais, refletindo-se numa relação forte entre os atributos físicos e tecnológicos e os arranjos para tomadas de decisão. Outro problema pode ser encontrado na fragmentação de ações, por isso a ênfase na questão cooperativa ou conflitiva dos atores.

Figura 1 – Modelo de análise de Oakerson



Fonte: Oakerson (1992).

Neste sentido, por meio da análise das inter-relações entre as macrovariáveis, podemos:

- descrever e explicar disfunções ou casos de utilização ecologicamente prudente dos recursos;
- criar cenários (descritivos e normativos);
- efetivar estudos de viabilidade destes cenários; e, por fim
- oferecer subsídios para implementar o cenário escolhido e monitorá-lo de forma contínua.

Portanto, o modelo de análise delineado por Oakerson (1992) nos oferece pistas para aprofundar a compreensão adequada dos padrões de interação que prevalecem na gestão dos recursos naturais, na medida em que foi construído a partir de uma visão baseada em interdependências dinâmicas envolvendo os arranjos institucionais, os contextos ecológico, socioeconômico e os padrões de interação.

Indo além de Oakerson e considerando o jogo de atores existente, a partir da avaliação dos resultados desse jogo seria possível pensar se haveria em curso um processo de mudança social, impulsionado pelas estratégias adotadas por eles, que se dá principalmente por meio de processos de inovação – as bem-sucedidas são

frutos de uma negociação e de um compromisso entre os atores – ou através de acordos e parcerias firmados entre eles.

Para avaliar as inovações, as iniciativas inovadoras e as dinâmicas territoriais, foi feito uso de outro modelo, denominado aqui de “modelo de análise de experiências inovadoras”, que se complementa com o de Oakerson. Foi feito uso desse segundo modelo de análise porque o modelo Oakerson trata mais especificamente dos recursos naturais de uso comum, e apesar da importância para a análise do jogo de atores, das regras em uso e para se pensar em cenários, apresenta deficiência quando se tratam de análises de desenvolvimento territorial.

#### 1.4.2.2 Modelo de análise de experiências inovadoras

O projeto DTR/DTR-IC<sup>12</sup> foi realizado entre os anos de 2008 a 2012 na zona costeira de Santa Catarina, mais especificamente no litoral centro-norte (Bombinha, Porto Belo, Itapema e Balneário Camboriú) e litoral centro-sul (Paulo Lopes, Imbituba e Garopaba). Este estudo foi coordenado e realizado por pesquisadores e estudantes vinculados a diversos departamentos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com o apoio de uma universidade pública estadual (Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC) e uma organização estadual de pesquisa e extensão rural (EPAGRI), das prefeituras dos municípios costeiros e de seus representantes, e de várias organizações não-governamentais (Associação Comunitária Amigos do Meio Ambiente para Ecologia, o Turismo e o Desenvolvimento Sustentável – AMA, Acolhida na Colônia, Caipora e Fórum da Agenda 21 de Ibraquera). As atividades desenvolvidas guardaram sintonia com iniciativas recentes do MPA voltadas para o fomento de sistemas produtivos locais.

---

<sup>12</sup> “Em Santa Catarina, a proposta de DTR-IC tem assumido a forma de DTS-IC, com o termo *sustentabilidade* substituindo o termo *rural*. Isto não porque as experiências catarinenses sejam “mais sustentáveis” ou “menos rurais” do que as de outros territórios. Na essência, DTR e DTS são propostas semelhantes. O uso do termo DTS visa enfatizar a questão da sustentabilidade, principal desafio em Santa Catarina, minimizar a ideia de “separação” entre o rural e urbano (que muitas vezes limita processos territoriais). Busca também promover e potencializar o diálogo e a integração entre as diversas entidades e setores atuantes no território, visando articular e convergir políticas, ações e projetos em um processo de desenvolvimento sustentável baseado nas riquezas e identidades socioculturais do território” (CERDAN; VIEIRA, 2011, p. 4).

No projeto DTR o objetivo principal foi descrever as principais características da zona costeira de Santa Catarina e analisar os fatores explicativos das dinâmicas territoriais e da trajetória singular de desenvolvimento do litoral catarinense. Assim, foi possível avaliar em que medida as comunidades tradicionais de pescadores/agricultores de origem açoriana, sediados na zona costeira do estado de Santa Catarina (na região sul do Brasil), contribuíram com as dinâmicas de desenvolvimento na região, e se um esforço de valorização do patrimônio cultural e natural pode ser considerado como um vetor de criação de novas oportunidades de inclusão econômica, social e política, à luz do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável (DTS). Ainda de acordo com Cerdan et al. (2011, p. 1), a principal hipótese de trabalho afirma que

as complexas inter-relações envolvendo o “jogo de atores sociais”, os arranjos institucionais e as modalidades de apropriação e uso da base de recursos naturais e dos ativos territoriais constituem as variáveis essenciais que nos permitem compreender a gênese e a evolução das dinâmicas de desenvolvimento territorial e os seus múltiplos efeitos em termos de crescimento econômico, de inclusão social, de descentralização política, de valorização da diversidade cultural e de viabilidade ambiental.

Por sua vez, o projeto DTR-IC incorporou uma análise específica sobre as relações envolvendo a valorização dos ativos culturais e o DTS na zona costeira. O objetivo foi “comprovar em que medida a valorização do patrimônio cultural pode ser considerada como um item essencial de um processo de criação de oportunidades de inclusão econômica, social e política das comunidades tradicionais de pescadores/agricultores de origem açoriana” (CERDAN; VIEIRA, 2011, p. 3). Sua hipótese assevera que “as ações dos atores e das suas coalizões em torno da valorização dos ativos culturais e naturais apresenta-se como um duplo processo de ativação de recursos e de especificação do território, além de oferecer dinâmicas de aprendizagem individual, coletiva e institucional” (CERDAN; VIEIRA, 2011, p. 7). E é o modelo de análise utilizado nesta pesquisa que interessa para esta tese. Ele foi construído

com base em dois enfoques analíticos, permitindo assim avaliar a contribuição das experiências inovadoras de valorização dos ativos culturais e naturais – também identificadas como estratégias de DTR-IC – no que diz respeito ao processo de especificação dos territórios e dos recursos locais

(COLLETIS; PECQUEUR, 1993) e ao processo de fortalecimento das capacidades dos atores de contribuir para o desenvolvimento territorial (COUDEL, 2009; TONNEAU et al., 2009 apud CERDAN; VIEIRA, 2011, p. 4).

Para avaliar as estratégias de valorização dos ativos culturais num processo de DTS e para explicar a emergência de dinâmicas territoriais exitosas, foi utilizado o modelo de análise elaborado por Peyrache Gadeau, Perron e Janin (2009), que inscreve-se na linha dos trabalhos sobre as produções localizadas e da economia da qualidade (ALLAIRE; BOYER, 1995; NICOLAS; VALCHESCINI, 1995; BERARD; MARCHENAY, 2004). De acordo com Cerdan e Vieira (2011, p. 6),

tal modelo parte do fato de que as atuais evoluções dos sistemas agrícolas e alimentares se traduzem por um duplo processo de diferenciação da oferta agrícola (produção orgânica, industrial, familiar, caseira, artesanal, indígena) e de emergência de novos modos de comercialização e de consumo (segmentação da demanda). Em certos mercados (como o comércio justo, étnico ou agroecológico) se trata de consumir um produto típico, mas também de estabelecer novos laços, baseados numa proximidade geográfica, social e mesmo ideológica entre consumidores e produtores. Estas iniciativas abrem perspectivas a favor de uma realocização da produção e do consumo e de uma redefinição dos sistemas de intermediação.

Nesta perspectiva, há uma dupla entrada para pensar essas evoluções:

Por um lado, os *modelos de diferenciação da oferta relacionados aos critérios de especificidade de produção e de origem*, que destacam: (a) os produtos ou serviços genéricos; (b) os produtos genéricos, mas que tenham uma especificidade no processo de produção (produção integrada ou produção orgânica); (c) os produtos que apresentam uma especificidade de produção (regulamento de uso, cadernos de normas) e de origem (lugar de produção bem delimitado – indicação geográfica por exemplo); e (d) os produtos que tenham uma especificidade territorial, que foi objeto de um processo de patrimonialização, ou seja, que se inscreve num projeto coletivo e seja objeto de valores compartilhados entre os atores do território (algumas das Indicações Geográficas também). De outro lado, as *modalidades de diferenciação da demanda com base em critérios de proximidade*, que podem ser classificadas em: (a) o mercado genérico (lojas, feiras, supermercados, ou outros espaços de venda que não valorizam nem a origem do produto nem o produtor); (b) os mercados de proximidade que englobam os espaços de venda que dependem de uma rede de organização (espaço de venda do comércio justo e da rede de agroecologia, por exemplo); ou ainda (c) os mercados territorializados, nos quais a venda direta no local de produção predomina. Entram nessa categoria os espaços de venda onde se encontram produtores e consumidores sensíveis e atentos em valorizar as produções locais, os valores culturais e naturais através do ato da sua compra. As relações entre o consumidor e produtor são muitas vezes associadas a outras atividades (CERDAN; VIEIRA, 2011, p. 7).

No quadro 2 abaixo está delineado este modelo de análise já com os exemplos verificados durante a pesquisa.

Quadro 2 – Modelo de análise do posicionamento dos produtos/espço

	<b>Oferta genérica</b>	<b>Origem genérica + especificidade de produção</b>	<b>Especificidade de origem + especificidade de produção</b>	<b>Especificidade territorial / patrimonialização</b>
<b>Demanda genérica</b>	Produtos genéricos	Produção orgânica	Produtos com marcas territoriais	Indicação Geográfica (IG) / marca territorial
<b>Demanda de proximidade social</b>	-	Venda direta Mercados dos produtores Feiras	Pesca típica com camarões	Festas religiosas Turismo de vivência
<b>Demanda de proximidade territorial</b>	Pesque e pague Turismo rural	Rede de compras coletivas	Acolhida na Colônia Turismo de vivência <i>Slow Food</i>	Festas culturais e religiosas Marcas territoriais IG
<b>Especificação/territorialização</b>	➔			

Fonte: Cerdan; Vieira (2011), adaptado de Peyrache Gadeau, Perron e Janin (2009).

Junto a este enfoque, nesta pesquisa agregou-se os trabalhos de economia territorial que apostam que o desenvolvimento territorial nos espaços rurais é sustentado por um processo de especificação – entendido como uma combinação entre diferenciação e localização de produtos ou de serviços (COLLETIS; PECQUEUR, 1993). Este enfoque ressalta a importância dos recursos territoriais como um meio de diversificar a oferta do território no sentido atribuído pelo conceito de “cesta de bens e serviços” ou de especificá-la. Neste sentido, novos “territórios construídos” podem se consolidar, a partir da especificação dos recursos presentes ou latentes no mesmo – materiais e imateriais (CERDAN; VIEIRA, 2011).

Para tanto, torna-se imprescindível considerar as relações que os grupos humanos estabelecem com os recursos naturais e com as paisagens que constituem não só o seu patrimônio ecológico, mas também o patrimônio econômico (agricultura, pecuária, agroindústria, pesca, caça, etc.) e cultural (religiosidade, folclore, gastronomia, contos e lendas e crenças locais). O nosso desafio é portanto verificar em que medida e como as iniciativas de DTR-IC contribuem para a especificação dos territórios rurais. Isso nos leva a analisar, por um lado, como essas iniciativas se integram na construção e na diferenciação da oferta do território (produtores, artesãos, setor privado, representantes da sociedade civil organizada e do poder público) e, por outro lado, qual é a demanda (consumidores de território: turistas, comunidades locais, atores extraterritoriais) por esse tipo de produtos e de serviços (CERDAN; VIEIRA, 2011, p. 5-6).

Por fim, o segundo modelo de análise foi elaborado tendo por base os trabalhos de Coudel (2009), a fim de avaliar as experiências inovadoras e verificar em que medida os atores se tornam hábeis para entender o contexto em que se inserem e como contribuem para a construção de novos projetos de território (CERDAN; VIEIRA, 2011). Coudel (2009), em sua tese de doutorado, analisou a formação e a aprendizagem para o desenvolvimento territorial na Universidade Camponesa no Cariri paraibano. Para construir seu roteiro, ela se baseou nos últimos avanços teóricos e práticos das ciências da educação e da gestão, e para facilidades de análise, distinguiu três tipos de capitais: o capital humano, o capital social e o capital institucional<sup>13</sup>. Cerdan e Vieira (2011) adaptaram os indicadores construídos por Coudel, e assim alguns elementos foram selecionados para a avaliação das experiências inovadoras. São eles:

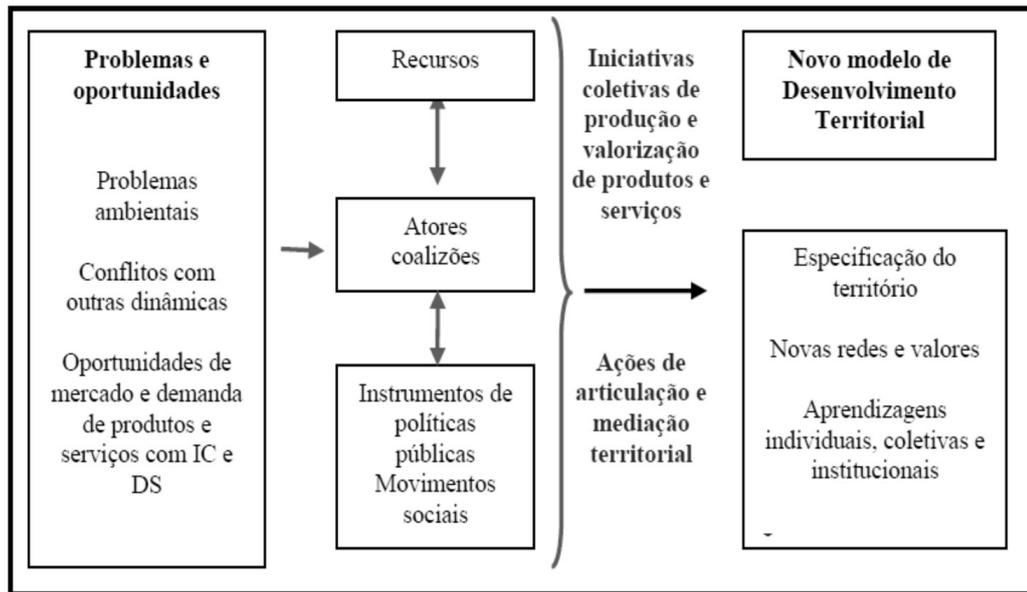
- No que tange ao capital humano: aquisição de novos conhecimentos; diversidade de conhecimentos; capacidade de entender os principais desafios do território; capacidade de elaborar novos projetos; valorização a cultura;
- No que tange ao capital social: relação líder/participante; confiança/reciprocidade entre os membros das experiências; relação com outros atores (próximos e distantes); existência de espaços de encontro e debate;
- No que tange ao capital institucional: capacidade de mobilização e organização; legitimidade do grupo; conexões transescalares; diversidade de parceiros; estabilidade/perenidade da experiência.

---

<sup>13</sup> “O *capital humano* refere-se à aquisição de novas competências e de novos conhecimentos a nível do indivíduo e à sua capacidade de entender as mudanças e os desafios de seu território. O *capital social* é construído dentro do coletivo, depende das relações entre os membros do grupo, o papel de líder, a presença de um clima de confiança entre seus membros, a construção de valores compartilhados e o reconhecimento dos recursos territoriais, sobretudo no que diz respeito às características naturais e culturais do território. O *capital institucional* refere-se à capacidade de uma organização em interagir com outras organizações ou representantes de instituições públicas presentes no território. São distintas a capacidade de uma organização em interagir com aqueles que estão próximos (na mesma linha de pensamento e de atuação) e outros que são mais distantes e que tem visão e projeto de território completamente distintos. A perenidade e o reconhecimento da organização no território são igualmente consideradas” (COUDEL, 2009 apud CERDAN; VIEIRA, 2011, p. 9).

Portanto, a partir da junção destes dois enfoques analíticos, pode-se construir um modelo de análise de experiências inovadoras, como verificado na figura 2 abaixo, que foi adaptado para as análises das inovações e iniciativas inovadoras em minha tese:

Figura 2 – Modelo de análise de experiências inovadoras do projeto DTR/DTR-IC



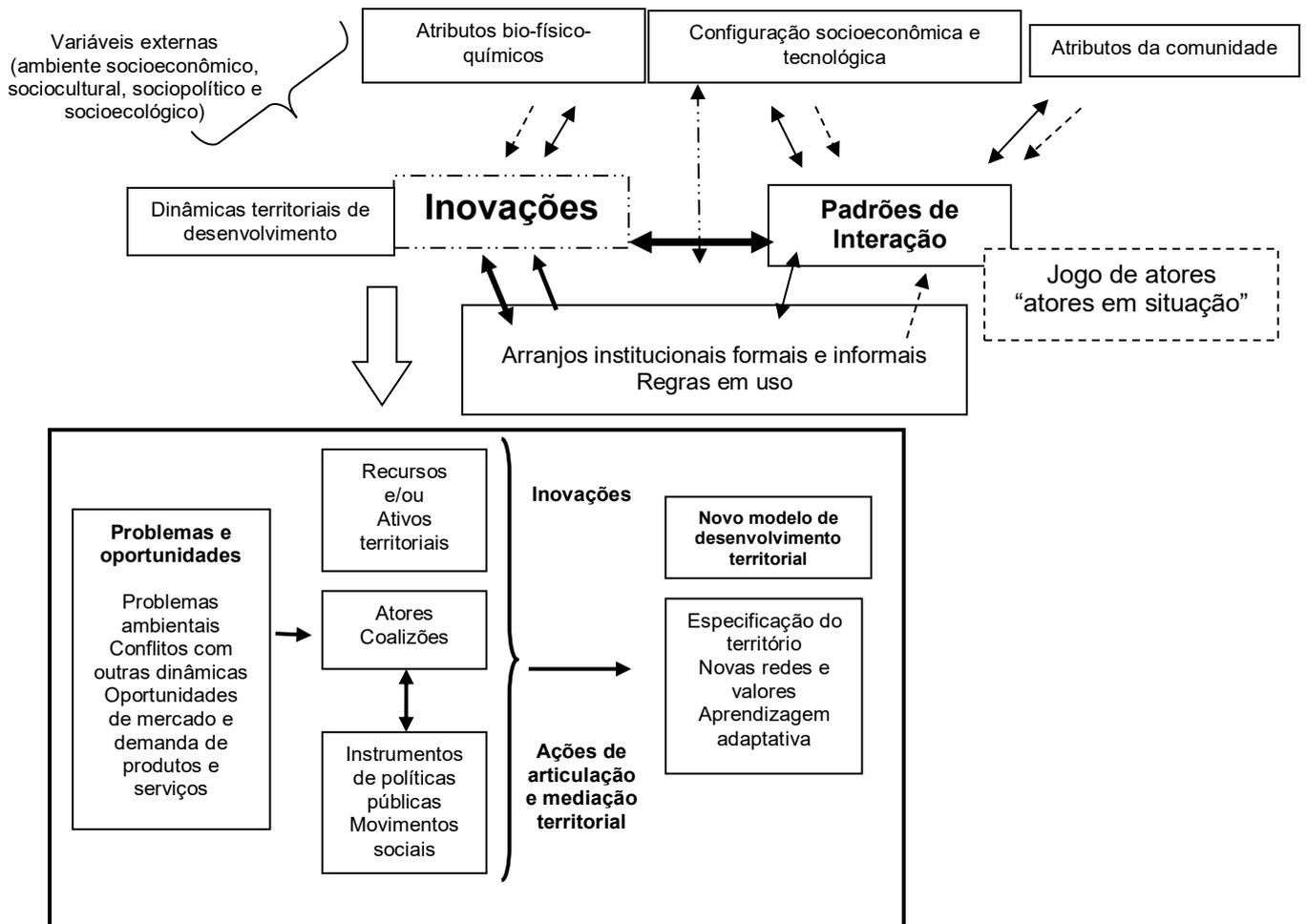
Fonte: Cerdan; Vieira (2011).

A seguir delineamos o modelo de análise adotado para esta pesquisa, com as principais variáveis destacadas. Vale a pena ressaltar que o seu detalhamento, bem como a revisão bibliográfica correspondente, incorporados ao capítulo seguinte, foram efetivados durante a realização de um estágio de doutorado-sanduiche em Montpellier, na França, junto à UMR/INNOVATION – CIRAD. Pela riqueza de informações obtidas em revisões recentes da literatura de ponta sobre o tema em pauta nesta tese, e considerando a complexidade deste tema de pesquisa, este modelo de análise foi acoplado a outros dois. Eles são complementares e suprem as lacunas de um e de outro, especialmente no que tange ao enfoque do desenvolvimento territorial sustentável. Um pouco do que analisarei já foi apresentado mais acima, e agora cada variável será apresentada de forma sucinta, apenas para ilustrar o escopo do modelo.

A base do modelo de análise adotado é o que foi desenvolvido por Oakerson (1992) para a análise da gestão de *commons*. Para além do trabalho de diagnóstico, o esquema proposto por Oakerson permite extrapolações na forma de cenários (descritivos e normativos). Neste sentido, no modelo apresentado abaixo (Figura 3), as setas com pontas duplas demonstram que as variáveis possuem inter-relações importantes e necessárias, e as setas tracejadas representam a análise prospectiva. Em Oakerson, podemos partir de um problema inicial para entender o comportamento dos atores e analisar porque eles agem de determinada maneira e o que influencia esse comportamento, entre outros indicadores. Mas, cada variável apresenta limitações, e por isso foi agregado outros modelos, mais atuais.

Neste modelo, as variáveis externas e os atributos das comunidades são de extrema importância, e são considerados também nesta tese. Como ainda faltava um modelo que me permitisse avaliar as inovações, aqui chamadas de experiências ou iniciativas inovadoras, quando se trata de casos concretos, foi escolhido o modelo desenvolvido e adaptado por Cerdan e Vieira (2011). Este enfoque está localizado entre o jogo de atores, tendo uma forte ligação com ele, e entre os atributos bio-físico-químicos, atributos da comunidade e configuração socioeconômica e tecnológica (pois são nessas macrovariáveis que as inovações podem ser encontradas).

Figura 3 – Síntese do modelo de análise



Fonte: elaboração própria, baseada em Oakerson (1992); Cerdan e Vieira (2011).

### 1.5 DESENHO DA DINÂMICA DE PESQUISA

Neste tópico estão descritos todos os procedimentos de análise efetuados na tese, tendo como pano de fundo o modelo de análise descrito anteriormente.

O modelo de análise Oakerson (1992) foi o que orientou a discussão sobre a cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável proposta nessa tese. Dessa forma, buscou-se compreender as relações entre as quatro macrovariáveis deste modelo (atributos físicos e tecnologia; arranjos institucionais; padrões de interação e resultados/*outcomes*), como uma influencia a outra e os resultados desta interação. O modelo deve ser lido de trás para frente num primeiro momento, que é o de diagnóstico do que está acontecendo. Assim, no caso desta

tese, o ponto de partida foram as “dinâmicas territoriais de desenvolvimento” e as “inovações” entendidas como resultados/*outcomes* das interações das outras macrovariáveis, configurando assim a situação-problema da tese.

Tendo descrita a situação problema, o segundo passo da análise foi entender o porquê dessa situação estar acontecendo. E o foco recaiu então nos “padrões de interação” entre indivíduos e grupos e como eles afetaram o surgimento, desenvolvimento e fortalecimento das inovações ou das iniciativas inovadoras e, conseqüentemente, das dinâmicas territoriais. Para além dos atores, foi preciso considerar também os “arranjos institucionais” formais e informais incidentes, os “atributos bio-físico-químicos”, a “configuração socioeconômica e tecnológica”, os “atributos da comunidade”, bem como as variáveis externas.

Por lacunas presentes neste modelo, e para reforçar a análise dos padrões de interação e das inovações presentes na zona costeira catarinense, outro modelo foi agregado, como complemento ao de Oakerson e para suprir as lacunas deste quando se trata de trabalhar com processos de desenvolvimento territorial. Portanto, para a análise das inovações, iniciativas inovadoras e dinâmicas territoriais, utilizou-se o modelo de análise de experiências inovadoras (CERDAN; VIEIRA et al., 2011).

Após o diagnóstico e da compreensão do que estava acontecendo, foi realizado o caminho inverso do modelo: a análise prospectiva, sobre como esperamos alterar os padrões de interação para reverter a condição de crise identificada, a partir de mudanças nos atributos biofísicos e tecnológicos e nos arranjos de tomada de decisão. Ou seja, nesta tese buscou-se analisar a viabilidade de se pensar em modelos de cogestão adaptativa para o DTS na zona costeira catarinense, bem como a potencialidade e os obstáculos para tanto.

Mas como, praticamente falando, vamos aplicar este modelo de análise para a situação-problema adotada para esta tese? Para cada macrovariável, existem outras variáveis que serão analisadas também ao longo do trabalho (como foram apresentadas no quadro 1). De forma sucinta, visando atender aos objetivos propostos, a pesquisa deverá ser empreendida na zona costeira de Santa Catarina visando elucidar a trajetória de desenvolvimento da região, a identificação do “jogo de atores” e das formas de interação cooperativa ou conflituosa entre os mesmos, a cultura política existente, as conexões institucionais transescalares e, finalmente, as

inovações existentes na área e seus entraves para surgimento, desenvolvimento e fortalecimento.

Partindo-se do princípio de que as sociedades, sejam rurais, urbanas ou costeiras, têm uma história própria e uma lógica econômica e social específica (e estando propondo um estudo dentro do enfoque do DTS), um dos métodos utilizados foi a *análise da trajetória de desenvolvimento*, procurando analisar as transformações da zona costeira pela identificação e pela interpretação das mudanças técnicas, econômicas, sociais, políticas e ambientais, identificando seus fatores determinantes num contexto regional e local (SABOURIN; TEIXEIRA, 2002; VIEIRA, 2006). Ou seja, a metodologia privilegiou uma análise histórica das evoluções das diferentes mudanças na gestão dos recursos naturais e dos sistemas econômicos que permitiram esclarecer as interações entre os diversos atores, sendo possível obter relatos sobre as práticas agrícolas e pesqueiras nas últimas décadas, compreender a percepção dos atores sobre o processo de transformação da zona costeira e sobre os impactos que estes processos produziram em suas vidas. Também foi possível recuperar a trajetória da organização do espaço ao longo do tempo, traçar caminhos e descaminhos das lutas e das conquistas dos atores sociais, e avaliar os efeitos das políticas públicas sobre seu cotidiano e seu trabalho. Foi enfatizada assim as perspectivas dos atores sociais envolvidos na pesquisa, sendo ouvidos informantes vinculados a diferentes grupos e posições sociais, com a finalidade de obter diferentes “versões” dos processos históricos locais (FLICK, 2004) e informações históricas sobre as famílias, o território em transformação e os processos sociais recentes.

Também foram analisados os *arranjos institucionais*, formais e informais, incidentes sobre a região de estudo, que influenciam as escolhas dos atores por determinados projetos de desenvolvimento. A análise focou os programas, os projetos e as políticas públicas desenvolvidas especialmente pelos atores governamentais que acabam influenciando também o comportamento dos diversos atores. Entender esse comportamento é essencial – é a análise do “*jogo de atores*”.

Com esta análise, tratou-se de identificar quem são os atores envolvidos (setor governamental, setor empresarial e associativismo civil), suas respectivas visões de mundo, seus interesses, os papéis que representam e as modalidades de cooperação e conflito que emergem, bem como foram realizadas visitas e entrevistas

com alguns atores da região e pesquisadores que trabalham na área sobre os impactos do desenvolvimento e alternativas geradas a partir dessas políticas públicas, projetos e programas implementados. O foco foi o jogo de atores em situação, ou seja, analisar os atores em relação ao contexto ecossistêmico, institucional e político, configurando “*sistemas de ação*”, entendido como um fenômeno concreto, verificável empiricamente, formado por um conjunto de atores coletivos ou individuais, institucionalizados ou não – que estabelecem múltiplas interações entre si, cuja principal forma são as interações estratégicas mediadas por normas, pela subjetividade e/ou por relações de poder (CROZIER; FRIEDBERG, 1990).

Ollagnon (2002, p. 190) complementa esta definição afirmando que o sistema de ação é resultante “de atitudes e comportamentos de gestão e de negociação expressos pelos atores, bem como de estruturas implantadas de organização da gestão e do processo de negociação”. Através da corrente da socioantropologia, trata-se do *contexto* dos atores onde ocorre o desenvolvimento, referindo-se ao ambiente, espacial e temporal, onde se dá o encontro entre os promotores de desenvolvimento e as populações alvo. Ele representa limites para a ação dos atores e oferece também margens de manobra e oportunidades de mudança (ANDION, 2007). Para além dos sistemas de ação, no jogo de atores também importa considerar os motivos da ação desses atores, quais as representações que são veiculadas pelos seus discursos dos atores e que explicam a sua intenção (ANDION, 2007).

Torna-se importante salientar a relevância deste diagnóstico, que nos permite compreender a dinâmica dos processos de tomada de decisão envolvendo atores que participam direta ou indiretamente da exploração de recursos naturais e, assim, trabalhar com modos alternativos de gestão. Assim, é possível “focalizar ‘jogos’ de atores que participam da dinâmica de gestão, onde cada qual constrói geralmente sua representação específica dos problemas em pauta” (VIEIRA; WEBER, 2002, p. 34). Além disso, compreendendo as implicações dos diferentes tipos de representações dos atores sociais, surgem objetivos estratégicos compartilhados por eles. Trata-se de uma concepção da decisão pensada como resultado do processo de interação entre os atores individuais e/ou coletivos, atores esses que dispõem de representações e de “pesos” diferenciados no contexto da negociação (WEBER, 2002).

Entretanto, esse espaço local onde se dá tal “jogo” é permeado por conflitos, enraizados na confrontação entre sistemas de representação da natureza e entre diferentes universos de legitimidade que coexistem na sociedade moderna ocidental; assim, vão além de simples “*conflitos de interesse*” (GODARD, 2002). No caso de recursos naturais de uso comum, é comum encontrar situações conflituosas. No entanto, o que varia são as dimensões, o nível e a intensidade dos conflitos, que assumem diferentes conotações em diferentes contextos. De qualquer forma, impõe-se buscar resolvê-los adequadamente, sendo que alguns deles estão presentes de forma velada e se escondendo por detrás de outros.

Para além dos conflitos, também é possível encontrar estratégias de cooperação entre os atores. Estas envolvem uma relação de troca caracterizada por uma certa duração e pela desigualdade entre as partes. São trocados recursos e trunfos, diferentes e desiguais, que cada um dos diversos atores possui e que outros precisam para realizar seus projetos coletivos ou individuais.

Portanto, na análise do “jogo de atores”, o foco recai no entendimento das especificidades sociais e políticas que contribuem para explicar as exclusões, as contradições e os conflitos existentes entre os atores. Mas a análise permite valorizar também os aspectos positivos da vida local, tais como as relações de sinergia, de solidariedade e cooperação entre os atores sociais, bem como compreender os bloqueios que comprometem a viabilidade das dinâmicas de desenvolvimento (CAZELLA, 2006). Pois os conflitos – e também modos de cooperação diagnosticados na situação de ação – estruturam as relações de poder entre os atores. Ambos condicionam a emergência de coalizões sociais consideradas mais poderosas, além de influenciarem a estruturação dos seus discursos e projetos (BEBBINGTON; OSPINA; RAMIREZ, 2011).

Especificamente sobre as inovações existentes na zona costeira, como efetuar sua análise e assim compreender seu potencial como uma estratégia possível para a promoção da cogestão adaptativa voltada para um desenvolvimento territorial sustentável? Para tanto, a seleção das inovações e iniciativas inovadoras foi feita a partir do que foi diagnosticado em relatórios da pesquisa DTR e DTR-IC (CERDAN et al., 2009; 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011), cuja metodologia de seleção dos casos considerou quatro etapas: i) diagnóstico preliminar pela equipe do projeto (abril/2009);

ii) levantamentos em oficinas de trabalho com atores locais (LABTER, outubro/2009); iii) levantamento pelas prefeituras municipais (março – junho/2010); iv) visitas e entrevistas com atores-chave em algumas dessas experiências (agosto/2009 – setembro/2010). Nesta pesquisa, foram identificadas mais de 50 iniciativas inovadoras e projetos coletivos de promoção de DTR-IC, sendo que nove delas foram escolhidas como estudos de caso. Mesmo com o término deste projeto, continuei na realização de entrevistas e de observação participante de algumas destas iniciativas selecionadas para aprofundamento. No total, apenas para a tese e para complementar os dados já disponíveis, mais 25 entrevistas foram realizadas.

As entrevistas realizadas foram semi-estruturadas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992; SELTZ; JAHODA; DEUTSCH; COOK, 1975; FLICK, 2004). Os contatos com os interlocutores foram assumidos de forma dialógica, no sentido atribuído ao termo por Quivy e Campenhoudt (1992, p. 193),

durante as quais o interlocutor do investigador exprime as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências, ao passo que, através das suas perguntas abertas e das suas reações, o investigador facilita essa expressão, evita que ela se afaste dos objetivos da investigação e permite que o seu interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade.

Para caracterizar mais detalhadamente as experiências e iniciativas inovadoras, um pequeno roteiro foi utilizado, construído a partir da coleta de dados primários e secundários e pela realização de entrevistas semi-estruturadas com os líderes e as pessoas-chave ligados a estas inovações, e com os seus participantes. O roteiro incluiu:

- origem da inovação e sua história;
- o local em que ela está inserida;
- seu raio de atuação e nível de inserção no mercado;
- as principais atividades ali desempenhadas, assim como os principais produtos e serviços de que dispõem;
- seu modo de funcionamento e grau de organização;
- os atores envolvidos;
- os órgãos de fomento e as principais parcerias;

- tipos de recursos mobilizados (produtos, saber-fazer) / contribuição para a especificação do território;
- a dimensão de fomento de capacidade de inovação e de transformação social;
- o grau em que ela é adotada ou não pelos diferentes atores;
- suas potencialidades e/ou janelas de oportunidades; e
- desafios para o futuro.

Na sequência, após a construção do modelo de análise, da revisão bibliográfica sobre o enfoque analítico e da região de estudo, da realização da observação participante, das entrevistas (complementando as ainda necessárias após o término do projeto DTR/DTR-IC), foram efetivadas as suas transcrições, a sistematização dos dados adicionais coletados em campo, a análise dos mesmos e a redação do trabalho.

## 1.6 DIFICULDADES ENCONTRADAS E LIMITES

As principais dificuldades encontradas dizem respeito, por um lado, ao manejo de um enfoque analítico de corte interdisciplinar, ainda em construção, existindo a sistematização de um volume considerável de literatura em língua estrangeira e a busca de inserção e diálogo em três projetos interinstitucionais que se inter-relacionavam entre si.

Por outro lado, em função do estágio de doutorado-sanduíche realizado na França, e principalmente por motivos de saúde, o período de análise das iniciativas inovadoras e as inovações estendeu-se até o início de 2014.

## 1.7 ESTRUTURAÇÃO DOS CAPÍTULOS

A tese está estruturada em sete capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais.

O *Capítulo 2* trata do enfoque analítico. Para tanto, contém uma breve histografia das teorias de desenvolvimento adotadas até a década de 1970, identificando suas principais características. Desse modo, é possível perceber a

limitação destas teorias quando se trata de internalizar a questão socioambiental e as necessidades reais das populações nas análises e proposições. O enfoque do ecodesenvolvimento é assumido como o principal ponto de referência para a caracterização do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável. Neste capítulo pode ser encontrada também uma síntese cursiva do enfoque da cogestão adaptativa de recursos naturais de uso comum, sendo dada uma ênfase especial ao conceito de inovação.

O *Capítulo 3* contém, primeiro, uma breve descrição sobre o tipo de desenvolvimento que ocorreu no Brasil, dando destaque ao papel da agricultura para assim compreender em que contexto a trajetória de desenvolvimento da zona costeira de Santa Catarina está inserida. Além da reconstituição da trajetória de desenvolvimento deste território, este capítulo indica também os traços mais representativos da região de estudo, inclusive as dinâmicas de desenvolvimento (já consolidadas e emergentes) que ela abriga.

Os arranjos institucionais formais, muitos deles considerados inovações políticas e institucionais, tanto a nível federal quanto estadual, que incidem indireta e diretamente nos territórios de estudo e que dizem respeito à agricultura familiar, à pesca artesanal e à gestão e uso dos recursos naturais de uso comum foram apresentados no *Capítulo 4*.

No *Capítulo 5*, o foco incide na caracterização e na categorização das inovações e iniciativas inovadoras existentes na zona costeira catarinense selecionadas como estudo de caso para esta tese.

Por sua vez, o *capítulo 6* tem como objetivo analisar as inovações e iniciativas inovadoras descritas no capítulo anterior e o “jogo de atores” existente relacionado às dinâmicas socioeconômicas, sociopolíticas e socioculturais e aos arranjos institucionais formais e informais que se relacionam com estas inovações. Por fim, após trabalhar com a dimensão empírica da problemática aqui proposta, alguns aspectos da dimensão normativa também são destacados, para se pensar a viabilidade de uma dinâmica alternativa de desenvolvimento para a zona costeira catarinense

Nas considerações finais são retomadas, por um lado, as questões norteadoras de pesquisa, as hipóteses e os objetivos do trabalho, além dos principais

resultados alcançados. E por outro, são elencadas algumas recomendações e identificadas algumas das principais lacunas a serem cobertas por pesquisas adicionais sobre cogestão adaptativa para o DTS daqui em diante.

## 2 DELINEANDO O ENFOQUE ANALÍTICO DA COGESTÃO ADAPTATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

Este capítulo contém o detalhamento do enfoque analítico adotado, com foco (i) na definição dos conceitos que estruturam o modelo de análise anteriormente apresentado<sup>14</sup> e (ii) no reforço da opção por uma análise mais aprofundada das macrovariáveis “inovação/dinâmicas territoriais” (sendo equivalente à macrovariável “resultados/outcomes” de Oakerson) – “padrões de interação” – “arranjos institucionais”. Neste sentido, o texto oferece uma síntese da evolução do debate sobre o desenvolvimento até o início da década de 1970, quando emerge a problemática socioambiental. O enfoque do ecodesenvolvimento é caracterizado como um ponto de referência essencial no tratamento dos debates mais recentes sobre desenvolvimento territorial sustentável e gestão de recursos de uso comum. Na sequência, aprofunda-se o tratamento do conceito de inovação definido acima e, por fim, introduz-se uma digressão sintética sobre as dimensões centrais da noção de cogestão adaptativa para o DTS.

### 2.1 O DESENVOLVIMENTO E A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL

O conceito de *desenvolvimento* assumiu múltiplos significados ao longo do tempo, tendo por base diferentes visões de mundo e “refletindo as mudanças nas configurações políticas e as modas intelectuais” (SACHS, 2004, p. 25). Até a década de 1970, o significado deste termo permaneceu fortemente atrelado à noção de crescimento econômico, ou seja, ele era sinônimo de progresso<sup>15</sup> e de aumento de

---

<sup>14</sup> A revisão de literatura realizada neste capítulo, mais especificamente do início até a apresentação do enfoque da cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável, foi baseada na mesma revisão feita em minha dissertação, denominada: “Impactos socioambientais do setor agroflorestal em Santa Catarina: estudo de caso nas Encostas da Serra Geral à luz do enfoque do desenvolvimento territorial sustentável”, defendida em 2009. Tanto na dissertação quanto nesta tese, o enfoque analítico utilizado foi o mesmo, mudando apenas o objeto de pesquisa e utilizando nesta última um modelo de análise mais de acordo com a problemática de pesquisa, e assim demonstrando que a mesma teoria pode ser aplicada em realidades diferentes. Entretanto, na tese, outros autores e outras publicações mais recentes foram incorporados também, deixando o debate mais atual para corresponder à evolução das discussões sobre cogestão adaptativa e DTS.

<sup>15</sup> O conceito de progresso é essencial para se entender os modelos clássicos de desenvolvimento. Ele tem como base a crença na razão, no conhecimento técnico-científico como instrumento

riqueza material. Após a realização da Conferência de Estocolmo e da tomada de consciência da problemática socioambiental, o crescimento passou a ser visto como uma condição necessária, mas não suficiente, para um desenvolvimento integral das sociedades modernas. Dependendo das circunstâncias, pode levar ao mau-desenvolvimento, variando de acordo com os impactos que gerar sobre a qualidade de vida das populações (SACHS, 2004; 2007b).

De acordo com Bunge (1980), há cinco concepções principais de desenvolvimento, sendo que cada uma delas depende das demais: a biológica, a econômica, a política, a cultural e a integral. Se estas cinco dimensões não forem observadas, os planos de desenvolvimento de uma dada sociedade podem se tornar ineficazes e onerosos. E isso foi possível observar através dos *estilos de desenvolvimento* consolidados na modernidade tardia, que estão produzindo impactos socioambientais que afetam o conjunto da biosfera. Através de formas de comportamento ecologicamente predatórias em conjunto com o poder destrutivo de algumas das novas tecnologias, a exemplo das armas nucleares, configurou-se a chamada *problemática socioambiental*. Ela pode ser definida como a constatação de um aumento tendencial do volume de impactos destrutivos sobre os ecossistemas, afetando diretamente as condições de sobrevivência da espécie humana no longo prazo (VIEIRA, 1992). O entendimento das causas estruturais dessa crise<sup>16</sup> pressupõe a análise de inter-relações envolvendo variáveis socioeconômicas, sociopolíticas, socioculturais e socioambientais. Deste modo podemos destacar, no rol das principais condicionantes da problemática socioambiental:

- as percepções, valores e comportamentos herdeiros de uma visão de mundo alimentada pelo chamado paradigma analítico-reducionista na ciência moderna;
- o desregramento econômico mundial, ou seja, desde o século XIX, o crescimento econômico se constituiu no motor e no regulador da economia. Ele

---

imprescindível para se conhecer a natureza e colocá-la a serviço do homem e na convicção de que a civilização ocidental é superior às demais (DIEGUES, 1992).

<sup>16</sup> Uma crise pode assumir diferentes significados, mas de acordo com Diegues (2001), pode ser caracterizada como global, acelerada e crescente, irreversível, ameaçadora, reforçadora das desigualdades sociais e entre nações, e causadora de impactos socioculturais de grandes proporções.

provocou, ao mesmo tempo, o aumento da demanda e da oferta de bens e serviços e do volume de resíduos, além de destruir culturas tradicionais e consolidar o estilo de vida materialista-consumista;

- as falhas de regulação pelo mercado dos modos de apropriação e gestão de recursos de uso comum;
- o crescimento demográfico exponencial, especialmente em países em desenvolvimento;
- o déficit de informação técnica nos processos de tomada de decisão política em sistemas de gestão ao mesmo tempo integrada e descentralizada;
- o desenvolvimento desordenado e mercantilizado da tecnociência;
- as assimetrias Norte-Sul, ou seja, marcadas por padrões insustentáveis de consumo e produção para a minoria afluyente da humanidade, às custas da exclusão social da maioria, além da degradação da resiliência<sup>17</sup> ecossistêmica que afeta a todos (MORIN; KERN, 2002; MORIN, 2006; VIEIRA, 2005a, 2006, 2007; VIEIRA; RIBEIRO, 2006; VIEIRA; CAZELLA, 2006; CAPRA, 1996).

Portanto, a crise socioambiental desvela questões cruciais e decisivas para o futuro da humanidade. Ela gerou novas orientações para os movimentos sociais, demonstrando a necessidade de incorporar a dimensão ambiental ao campo do planejamento econômico, científico, tecnológico e educativo, induzindo novos valores nos comportamentos dos atores sociais e problematizando a compartimentação excessiva dos campos do conhecimento. Torna-se essencial caracterizar as contradições inerentes a uma concepção reducionista de desenvolvimento, que privilegia o aspecto econômico em detrimento de outros. De acordo com Morin e Kern (2002), a economia, a demografia, o desenvolvimento e a ecologia se tornaram agora problemas que dizem respeito a todos nós e ao planeta como um todo. A unidade de análise passa a ser a ecosfera, num momento crucial do processo de *hominização* e de “agonia planetária” que estamos vivenciando.

---

<sup>17</sup> Resiliência é entendida como a capacidade de um ecossistema de tolerar distúrbios mantendo sua estrutura e seus principais processos e funções. Nos sistemas sociais diz respeito à sua capacidade adaptativa, isto é, à capacidade que um sistema socioecológico possui de aprender, organizar-se e adaptar-se frente à distúrbios, sem perder sua estrutura e função (DAVIDSON-HUNT; BERKES, 2003; SEIXAS; BERKES, 2005; VIEIRA, 2005b).

Para inserir a questão socioambiental no debate sobre planejamento e gestão de estratégias de desenvolvimento, temos que partir inicialmente da clarificação do conceito de *meio ambiente*. Trata-se de uma noção polissêmica, implicando fenômenos muitas vezes difíceis de serem delimitados, identificados e avaliados do ponto de vista científico e tecnológico (JOLLIVET; PAVÉ, 2002). Esses fenômenos são caracterizados i) por sua geometria, por seus componentes físicos, químicos, biológicos e humanos e pela sua distribuição espacial; ii) pelos processos de transformação, ação ou interação envolvendo esses componentes e condicionando sua mudança no tempo e no espaço; e iii) por suas múltiplas dependências com relação às ações humanas. Com efeito, “descrever e analisar esta realidade complexa implica a intervenção de várias disciplinas atuando em vários níveis de apreensão e utilizando diversos instrumentos teóricos e conceituais” (RAYNAUT, 2004, p. 27). Em outras palavras, sua compreensão exige um esforço de *integração inter e transdisciplinar do conhecimento*<sup>18</sup> (GARCÍA, 1994).

Portanto, a noção de meio ambiente adotada para esta tese corresponde àquela defendida por Jollivet e Pavé (2002, p. 63):

o meio ambiente constitui o conjunto de meios naturais (*milies naturels*) ou artificializados da ecossfera onde o homem se instalou e que ele explora, que ele administra, bem como o conjunto dos meios não submetidos à ação antrópica e que são considerados necessários à sua sobrevivência.

Complementando mais ainda esta definição, o meio ambiente é visto como:

1) fornecedor de recursos naturais e receptor de dejetos oriundos das atividades humanas; 2) espaço onde se dão as interações entre processos naturais e socioculturais; e 3) habitat em sentido amplo, correspondendo à infraestrutura física e institucional que influencia as condições gerais de vida das populações (habitação, trabalho, recreação, autorrealização) e a própria sustentabilidade ecológica dos sistemas sociais (VIEIRA, 1992, p. 106).

---

<sup>18</sup> *Integração interdisciplinar* pressupõe um processo de reorganização de disciplinas especializadas mediante “problemáticas compartilhadas”, estruturas conceituais integradoras, formação de “campos de conhecimento integrados” e a unidade de trabalho passa a ser a equipe; já a *integração transdisciplinar* seria interações acadêmicas e extra-acadêmicas, norteadas por uma ideologia ou cosmovisão compartilhada (VIEIRA, 2007). Estes processos de integração são necessários porque há, de acordo com Floriani (2000), uma verdadeira Babel em relação às disciplinas científicas. Com isso, há uma fragmentação não só de disciplinas, mas de especializações no interior das próprias disciplinas, que impede o diálogo entre os especialistas.

A seguir serão apresentadas de forma sucinta as teorias de desenvolvimento adotadas até a década de 1970, que desconsideraram a questão socioambiental em suas proposições.

### **2.1.1 Síntese da evolução do debate sobre o desenvolvimento até a Conferência de Estocolmo**

Na opinião de vários autores, os múltiplos condicionantes da problemática socioambiental podem ser enfeixadas no conceito de *estilo de desenvolvimento* das sociedades contemporâneas (socialistas ou capitalistas) e nas formas de organização socioeconômica, sociopolítica, sociocultural e socioambiental que lhes correspondem. Os condicionantes da crise socioambiental diriam respeito às insuficiências desse *estilo* tendo em vista a necessidade de assumir adequadamente as complexas inter-relações entre processos naturais e sociais (VIEIRA, 2007; VIEIRA; WEBER, 2002).

Na *visão clássica do desenvolvimento*, autores como Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo e Stuart Mill fizeram as primeiras elaborações sobre este conceito. Eles procuraram justificar a forma como se repartia a renda social. As análises partiam de dois princípios: “*o princípio da população*”, de Malthus, e a “*lei dos rendimentos decrescentes*”<sup>19</sup>, que se supunha prevalecer na agricultura (FURTADO, 1979). Em linhas gerais, para eles, os investimentos econômicos são vistos como as alavancas essenciais das dinâmicas de desenvolvimento. Elas estariam assim apoiadas na otimização dos fatores de produção, o que levaria à geração de riqueza e à distribuição de renda, por meio de um mercado livre de regulação. O crescimento econômico corresponderia assim a uma dinâmica que emanaria, automaticamente, do bom funcionamento dos mercados (FURTADO, 1972).

No século XIX, entra em cena o *evolucionismo social*, impulsionado pelo desenvolvimento acelerado do conhecimento científico-tecnológico. Os autores mais

---

<sup>19</sup> Também conhecida por lei das proporções variáveis ou lei da produtividade marginal decrescente, a lei dos rendimentos decrescentes pode ser entendida da seguinte maneira: à medida que se aumenta o emprego de um insumo, como o trabalho, deixando os demais fixos (capital, terra e capacidade empresarial), o produto suplementar expande-se sucessivamente em quantidades cada vez menores. O produto total atinge um máximo e depois declina, tornando antieconômico o emprego de trabalho adicional, com os demais fatores fixos. Um exemplo é o aumento do número de trabalhadores em uma certa extensão de terra. Numa primeira fase a produção aumenta, mas logo se chega a um estado de nenhum aumento na produção, devido ao excesso de trabalhadores em relação à extensão de terra que não aumentou.

influentes são: Auguste Comte, Lewis Morgan, Karl Marx, Herbert Spencer, Émile Durkheim, Joseph Schumpeter e Ferdinand Tönnies. De acordo com esta vertente, a compreensão do fenômeno do desenvolvimento deve levar em conta quatro dimensões cruciais: direcionalidade, continuidade, cumulatividade e irreversibilidade. O evolucionismo social guarda continuidade e ao mesmo tempo rompe com a visão clássica: guarda continuidade ao caracterizar o desenvolvimento como um processo natural e necessário; rompe no sentido de abandonar a noção de declínio e de ciclo, o que lhe permite propor uma visão linear da história (RAUD, 2007).

Após a Segunda Guerra Mundial, surgem três principais correntes interpretativas utilizadas até a década de 1970 para explicar o fenômeno do desenvolvimento nos países do Sul: a *teoria da modernização*, o *pensamento da CEPAL* e o *estruturalismo de corte marxista* (ver Quadro 3). Na essência, estas teorias não rompem totalmente com os fundamentos dos economistas clássicos, mas contribuem para avançar as reflexões, além de permitirem a legitimação de um campo autônomo de estudos sobre o desenvolvimento. “Mas a preocupação central dessas orientações concentrou-se ainda na esfera econômica do desenvolvimento, sendo traduzida por abordagens macro que visavam diminuir as desigualdades entre países ‘ricos’ e ‘pobres’” (ANDION, 2007, p. 42).

Quadro 3 – Principais características das teorias de desenvolvimento e subdesenvolvimento até a década de 1970

	<b>Teorias do desenvolvimento e do subdesenvolvimento até a década de 1970</b>		
	<b><i>Teorias da modernização</i></b>	<b><i>Pensamento da CEPAL</i></b>	<b><i>Teoria Estruturalista-marxista</i></b>
<b><i>Principais expoentes</i></b>	E. Hagen, Talcott Parsons, Neil Smelser, S. Huntington e W. W. Rostow	O documento chave foi concebido por Raul Prebisch, “ <i>El desarrollo económico de América Latina e algunos de sus principales problemas</i> ”, publicado em 1950, e “ <i>Estudio económico de América Latina</i> ”, de 1951. Os principais expoentes deste pensamento no Brasil são Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Carlos Lessa, entre outros	Charles Bettelheim (1976), Andrew Gunder-Frank (1976) e Samir Amin (1976)
<b><i>Características</i></b>	<p>O desenvolvimento deve ser visto como sinônimo de crescimento econômico e de industrialização – com o declínio dos setores tradicionais da economia, especialmente a agricultura, cuja mão-de-obra excedente passa a ser absorvida pela dinâmica de modernização</p> <p>O desenvolvimento pressupõe a transição das sociedades tradicionais, caracterizadas pela lógica da subsistência, para uma economia capitalista típica dos países do Norte</p> <p>O papel do Estado é essencial, ocorrendo sua intervenção por meio do planejamento, visto como “instrumento” indispensável ao desenvolvimento</p>	<p>Visava explicar o atraso da América Latina com relação aos centros desenvolvidos e encontrar as formas de superá-lo</p> <p>A análise focava as peculiaridades da estrutura socioeconômica dos países ditos “periféricos”. Foram enfatizados os entraves ao desenvolvimento econômico em contraste com o dinamismo das estruturas criadas nos centros avançados, além das transações comerciais desiguais</p> <p>A doutrina cepalina tem um caráter nacionalista, hostil em relação ao imperialismo comercial e financeiro, baseado na exploração agroexportadora, mas favorável à acumulação capitalista em bases locais</p> <p>Seus adeptos assumem um projeto de desenvolvimento nacional centrado na industrialização e na valorização das atividades voltadas para o suprimento do mercado interno, mas admitem também que o capital estrangeiro deve participar desse processo, modificando a estrutura econômica da periferia, propiciando a elevação e a retenção da produtividade, e</p>	<p>Tem um radicalismo (teórico e político) e se abriu à contribuição de outras ciências sociais, como a Sociologia, a Antropologia e a História</p> <p>Uma maior integração ao mercado mundial (com ampliação das trocas comerciais entre os países) não favorece necessariamente o desenvolvimento e, inclusive, pode ampliar as assimetrias entre o Norte e o Sul. Os países pobres, assim, não são apenas explorados, mas sufocados pelo imperialismo</p> <p>Bettelheim: seria necessária uma revolução, a fim de pôr em marcha as forças produtivas dos países dominados, liberando-as das mãos do capital estrangeiro e colocando-as a serviço do desenvolvimento endógeno</p>

		resultando em alterações na estrutura social e política a partir da extensão de benefícios do desenvolvimento para a maioria dos grupos sociais	
<b>Subdesenvolvimento</b>	Visto como um fenômeno que resulta do atraso dos países do Sul em adotar o modelo de desenvolvimento prevalente no Norte	Celso Furtado: o subdesenvolvimento é a manifestação de complexas relações de dominação-dependência entre os povos, é uma deformação estrutural que deve ser corrigida por meio de um processo que exige inelutavelmente a ação do Estado, arbitrando entre acumulação e distribuição (1979; 1991). Além do Estado, para sair dessa situação de subdesenvolvimento, seria de extrema importância uma <i>educação política</i> , esta somente sendo possível em uma sociedade aberta e com maior participação social no processo político	O subdesenvolvimento não é visto como sinônimo de atraso, e sim como um produto histórico, condicionado pelas relações de dominação constitutivas do sistema capitalista.
<b>Desenvolvimento</b>	Rostow (1974) <sup>20</sup> : os processos de desenvolvimento obedecem necessariamente a cinco etapas, desencadeadas pela industrialização: a sociedade tradicional; as condições para a arrancada; a arrancada; a marcha para a maturidade; e a era do consumo de massa	Celso Furtado: o desenvolvimento consistiria em um processo de mudança social por meio do qual as necessidades humanas são satisfeitas por uma diferenciação do sistema produtivo alimentadas pelas inovações tecnológicas. No caso da América Latina, a industrialização (1991, p. 152) não surgiu de uma deliberação política, e sim como consequência indireta da crise do mercado	Andrew Gunder-Frank: a ignorância em não se conhecer a história dos países subdesenvolvidos leva a crer que estes estão apenas repetindo as fases anteriores da trajetória de evolução dos países afluentes. “Os países atualmente <i>desenvolvidos</i> nunca foram <i>subdesenvolvidos</i> , embora possam ter sido <i>não-desenvolvidos</i> ” (1976, p. 26). Trata-se de desgastar a premissa segundo a qual estaríamos diante de um processo histórico

<sup>20</sup> Na *sociedade tradicional*, de acordo com Rostow, grande parte da população trabalhava na agricultura, com baixos níveis de produtividade. A estrutura social era rígida, com limitada mobilidade social. Nas *precondições para o arranco*, dissemina-se a ideia de que o progresso econômico é possível e é condição indispensável para outras finalidades, como lucro privado e o bem-estar geral, por exemplo. Na terceira etapa, ou *arranco*, ocorreram modificações qualitativas, tanto nas estruturas econômicas como nas formas de comportamento. Promoveu-se a acumulação de capital social fixo e a evolução tecnológica dos setores primários e secundários. Desse modo, “as mudanças revolucionárias na produtividade agrícola são condições indispensáveis ao êxito do arranco, pois a modernização da sociedade aumenta radicalmente seus gastos com produtos na agricultura” (ROSTOW, 1974, p. 21). Após o arranco, surge a *marcha para a maturidade*, ou seja, a economia demonstra que pode produzir o que quiser, mesmo que dependa de matérias-primas. A renda real, a estrutura, as ambições e as visões de mundo são transformadas. Por sua vez, a *era do consumo em massa* corresponde à “busca nacional de poderio e influência exterior, isto é, a atribuição de recursos cada vez maiores à política militar e externa” (ROSTOW, 1974, p. 96). Trata-se da construção do *Welfare State*, no qual os recursos passam a ser dirigidos para a produção de artigos de consumo durável e à difusão dos serviços em massa, ou como base para uma política de poder e influência externa.

	<p>Smelser (1968): pressupõe a mobilização de variáveis econômicas e também determinantes culturais, sociais e psicológicas, possibilitando os avanços tecnológicos necessários à transição para a industrialização. Estes diferentes processos ocorrem simultaneamente e influenciam a estruturação social, por meio da <i>diferenciação estrutural</i> (ou do estabelecimento de unidades estruturais mais especializadas e mais autônomas), da <i>integração</i> (ou do estabelecimento de novas estruturas coordenadoras), e de <i>perturbações sociais</i> que refletem as tensões sociais geradas pelos processos de diferenciação e integração. O processo de desenvolvimento pode variar, dependendo: i) das condições pré-industriais do país; ii) do impulso para o desenvolvimento (pressões econômicas, políticas, sociais); iii) do caminho iniciado ou adotado para a modernização; iv) das últimas fases da modernização; e v) do conteúdo e ritmo de acontecimentos dramáticos durante o desenvolvimento</p>	<p>internacional que eclodiu em 1929. Assim, em sua primeira fase, assumiu a forma de <i>substituição dinâmica das importações</i> – esta era fruto da capacidade do sistema produtivo de reagir às contrações da demanda externa, era comandada pela dinâmica do setor externo, “e não pela diversificação autônoma da oferta interna”</p> <p>O desenvolvimento não é considerado um processo linear e mecânico. Para alcançá-lo devemos colocar em marcha mudanças sociais e políticas de corte estrutural</p>	<p>único, ou seja, do processo de desenvolvimento do capitalismo</p> <p>Samir Amin<sup>21</sup>: defende a hipótese segundo a qual o nosso mundo contemporâneo constitui um sistema único de formações capitalistas, definido i) pelo caráter mundial da circulação de mercadorias e de capital; e ao contrário ii) pelo caráter nacional persistente dos mercados de trabalho, ou seja, pela restrita mobilidade internacional da força de trabalho. Estas formações capitalistas se dividem em formações centrais, completas, dominantes, e em formações periféricas, incompletas, dependentes. Para elucidar a gênese dessas formações, Amin (1987) distingue três etapas: 1ª) a etapa do mercantilismo, do século XV ao século XIX; 2ª) a do século XIX; e 3ª) a do século XX</p>
<p><b>Críticas</b></p>	<p>Adota-se uma visão macro, em detrimento da consideração das especificidades de cada país</p>	<p>A CEPAL deixou de analisar com maior profundidade a natureza das relações de classe do modo de produção capitalista, preocupando-se quase que exclusivamente com os aspectos econômicos, e deixando de</p>	<p>Não rompe totalmente ainda com as visões clássicas do desenvolvimento</p> <p>O desenvolvimento continua a ter como seu principal indicador o crescimento econômico, apesar de outros fatores (desigualdade social,</p>

<sup>21</sup> Além da agricultura, Amin analisa também os problemas do “meio ambiente” gerados pelos mecanismos essenciais do funcionamento do capitalismo. Tais problemas, em sua opinião, não se restringem às sociedades industriais desenvolvidas – pois nosso mundo é um só, são as mesmas leis que operam no centro e na periferia. Desenvolvimento e subdesenvolvimento são duas faces da mesma moeda (AMIN, 1976). Desse modo, aos problemas ligados ao desperdício de recursos naturais e humanos e dos custos sociais e econômicos do crescimento no longo prazo, que o cálculo econômico não toma em consideração, somam-se os custos sociais e ecológicos das indústrias poluentes. Como saída para estes impasses, a fim de impedir uma divisão desigual do trabalho e como solução para o Terceiro Mundo, Amin (1976, p. 139) sugere necessário reconsiderar “todas as políticas de formação, as estratégias de educação, e atribuir à autonomia da pesquisa científica e tecnológica uma importância que até o momento não lhe foi dada”.

		<p>lado os aspectos sociais e políticos das transformações.</p> <p>Não há uma explicação clara de como se difundiria a riqueza e o bem-estar para toda a população.</p> <p>Não existe uma análise referente às relações sociais que estão na base do processo de industrialização e das mudanças de estrutura que ele traz consigo</p>	<p>instituições e a mudança cultural) serem levados em conta. A dinâmica principal deste crescimento ainda se encontra na esfera produtiva, que tem sua dicotomia central na relação capital-trabalho e é complementada pela ação do Estado</p> <p>Fragilidade das proposições apresentadas pelos autores em defesa de alternativas concretas ao capitalismo periférico. Há uma construção abstrata e rígida, que não deixa espaço para as iniciativas dos atores e dos movimentos sociais</p> <p>Mas emergiram também críticas da validade empírica da teoria. De acordo com Raud (2007), certos países do Sul nunca conheceram uma dinâmica de colonização direta e nunca estiveram integrados à economia mundial. Além disso, as maiores potências coloniais experimentaram um desenvolvimento tardio (a exemplo de Espanha e de Portugal); ex-colônias tornaram-se países ricos (como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália); e certos países ricos nunca tiveram colônias importantes (como os países escandinavos e a Suíça)</p>
--	--	--	--

Fonte: elaboração própria com base em Policarpo (2009).

Com base nestas considerações sumárias sobre os principais enfoques analíticos do fenômeno do desenvolvimento colocados em discussão até a década de 1970, as principais limitações no que diz respeito à temática desta tese são as seguintes: por um lado, a ausência de um tratamento adequado da problemática socioambiental. A natureza era considerada como fonte praticamente inesgotável de matérias-primas. Por outro lado, predominava a representação mimético-dependente, ou seja, a ideia de que o Sul deve imitar o modelo de desenvolvimento do Norte numa perspectiva de curto prazo. As maiores preocupações giram em torno do crescimento econômico, relegando-se a segundo plano o desenvolvimento social, político e cultural. O que impulsiona decisivamente o crescimento econômico é a “industrialização”. Portanto, o processo de desenvolvimento teria que colocar o setor primário no mesmo patamar do secundário, exigindo a legitimação de um conjunto de valores compatíveis com o objetivo de acumulação indefinida de capital (DIEGUES, 1992).

Todavia, no que diz respeito à formulação de políticas públicas, as teorias elencadas acima passaram a valorizar o potencial dos países do Sul, na linha de um estilo de desenvolvimento endógeno (*self-reliance*), capaz em princípio de impulsionar a autonomia local<sup>22</sup>. No entanto, estas teorias “não [favoreceram] uma internalização coerente e efetiva da problemática socioambiental nas práticas de planejamento e gestão”, desconsiderando o meio ambiente e a própria resiliência dos sistemas socioambientais no longo prazo (VIEIRA; CAZELLA, 2006, p. 2).

Desse modo, apesar do ritmo acelerado de crescimento que ocorreu nas últimas décadas nos países industrializados, constata-se, ao mesmo tempo, um aumento sem precedentes das desigualdades sociais (internas e no contexto internacional), além da degradação ecossistêmica em escala planetária. Os pressupostos do desenvolvimento entendido como um processo linear de crescimento material ilimitado, que fundamentam o paradigma industrialista-consumista, são pouco questionados por estas teorias. Eles só terão seu contraponto mais tarde, quando se manifestam em âmbito internacional os debates sobre as conexões entre dinâmicas de crescimento econômico, conservação do patrimônio natural e recursos territoriais, à luz de uma abordagem interdisciplinar. Este ponto será abordado no item seguinte,

---

<sup>22</sup> Esta se refere, segundo Vieira (2006, p. 287), “a um tecido cultural gerador de estratégias endógenas ou auto-determinadas de desenvolvimento, baseadas no ideal de empoderamento”.

por meio de referências sobre o surgimento de uma nova maneira de se pensar o desenvolvimento a partir da tomada de consciência da questão socioambiental.

### 2.1.2 O despertar da consciência ambiental

A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972<sup>23</sup>, teve uma enorme importância histórica, sendo considerada o “*marco zero* de uma profunda transformação na maneira de pensar a dinâmica da civilização industrial-tecnológica e os mecanismos capazes de viabilizar um cenário de governança internacional autêntica” (VIEIRA, 2005a, p. 18). Antes dela, já em 1971, relatórios de pesquisa diagnosticavam evidências de degradação socioambiental nos dois hemisférios, favorecendo o surgimento de um novo olhar sobre as relações que mantemos com a natureza. Neste sentido, a partir da Conferência de Estocolmo, o meio ambiente passou a ser considerado como uma dimensão constitutiva do desenvolvimento, devendo ser internalizado em todos os níveis dos sistemas de tomada de decisão (SACHS, 2007b).

O primeiro esforço de pesquisa sistêmica sobre este tema foi empreendido pela equipe de Dennis Meadows no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), no final dos anos 1960, encomendado pelo Clube de Roma:

o relatório correspondente contribuiu para evidenciar um conjunto interdependente de fatores que configuram um agravamento tendencial do volume de impactos destrutivos – muitos deles irreversíveis – gerados pela ação antrópica sobre os sistemas socio-ecológicos, a ponto de ameaçar diretamente as condições de sobrevivência da espécie humana no longo prazo (VIEIRA; BERKES; SEIXAS, 2005, p. 23).

Este relatório inaugurou o debate internacional sobre os limites do crescimento material num planeta de recursos finitos. Apontava o falso otimismo de que a tecnologia moderna poderia compensar o comprometimento acelerado da capacidade de carga da biosfera induzido pelo industrialismo. Todavia, a proposta centrada na ideia de um “crescimento zero” deu margem a inúmeras controvérsias,

---

<sup>23</sup> Depois da Conferência de Estocolmo, em 1972, ocorreu o Colóquio de Cocoyoc, realizado no México em 1974, cujo objetivo foi reênfatizar a importância da dimensão geopolítica na estruturação do arcabouço metodológico do enfoque de ecodesenvolvimento.

porque não é apenas o crescimento econômico que deve ser questionado, mas sim o seu caráter selvagem – ideia esta defendida pelo *Centre International de Recherche sur l'Environnement et Le Développement* (CIRED), sediado em Paris e coordenado por Ignacy Sachs.

Em 1971, no célebre relatório Founex, foram identificados os principais tópicos da problemática sistêmica do meio ambiente e do desenvolvimento. Seus autores evidenciaram que os problemas ambientais dos países pobres eram diferentes daqueles dos países ricos, estando relacionados às causas estruturais da persistência da pobreza apesar dos avanços tecnológicos e da acumulação da riqueza em escala global. Dessa maneira, começaram a ser difundidas críticas consistentes à suposta dicotomia entre preservação ambiental e crescimento econômico, sugerindo a renovação dos sistemas dominantes de planejamento e gestão e a maturação de um novo estilo de desenvolvimento. No ano de 1972, outro documento relevante veio à tona: o *Blueprints for Survival* (Plano para a Sobrevivência), elaborado por ecologistas e que serviu como marco de referência para os movimentos ecológicos que se seguiriam.

Neste contexto, fundamentando as tomadas de consciência da virulência da crise socioambiental planetária, começou a se disseminar com intensidade crescente na comunidade científica o chamado novo paradigma *sistêmico*. Segundo Capra (2003), os alicerces desta nova teoria dos sistemas vivos encontram-se principalmente na biologia organicista, na psicologia da *gestalt*, na teoria geral dos sistemas e na cibernética<sup>24</sup>. De acordo com o paradigma sistêmico, pensar o mundo e agir sobre ele significa priorizar a lógica das inter-relações complexas da organização hierárquica da matéria e da imprevisibilidade no campo do planejamento. A noção de *sistema* designa aqui um conjunto de elementos identificáveis e em inter-

---

<sup>24</sup> Na *biologia organicista*, o termo “sistema” começou a ser usado para denotar tanto organismos vivos quanto sistemas sociais, destacando que uma das características-chaves da organização dos primeiros era sua natureza hierárquica. Para a *psicologia da gestalt*, a existência de totalidades irreduzíveis é o aspecto-chave da percepção, a noção de padrão é importante e há uma ênfase na integração de experiências pessoais em totalidades significativas. Na *Teoria Geral dos Sistemas*, Ludwig Von Bertalanffy teve um papel importante, opondo-se à posição dominante da física dentro da ciência moderna e enfatizando a diferença crucial entre sistemas físicos e biológicos. Já a *cibernética* foi um movimento intelectual que surgiu independentemente da biologia organicista e da teoria geral dos sistemas. Os ciberneticistas estavam concentrados em padrões de organização (entidades não-materiais), e suas investigações os levaram às concepções de realimentação e de auto-regulação e, mais tarde, à de auto-organização (CAPRA, 1996).

relação, no qual modificações num dado elemento ocasionam modificações nos demais elementos e, em consequência, no comportamento do conjunto (VIEIRA, 2005c). Ou seja, neste paradigma as propriedades essenciais de um sistema vivo dizem respeito à dinâmica do conjunto de suas partes constitutivas. As partes são interdependentes e o comportamento do todo é sempre diferente da mera adição das características das partes. Assim sendo, a dinâmica das partes não pode ser apreendida e transformada sem levarmos em consideração a dinâmica do todo, e vice-versa (CAPRA, 1996).

Por sua vez, a noção de *complexidade* assume também uma posição central: trata-se de quando os componentes que constituem um todo são inseparáveis e existe um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre as partes e o todo, o todo e as partes (MORIN, 2006; MORIN, 1990). O complexo está em todas as dimensões da realidade, do plano macro ao micro, e exige comunicação entre o objeto e o meio, entre o observado e seu observador. Além disso, a dinâmica dos sistemas complexos é imprevisível, fazendo com que estes se organizem em torno de um dentre vários possíveis *estados de equilíbrio*. Neste sentido, o pressuposto essencial da visão sistêmica do mundo é que *o todo e as partes condicionam-se mutuamente* (VIEIRA, 2005a).

A internalização do paradigma sistêmico e complexo configura, para Vieira (2006), a fronteira atual do campo da *ecologia humana*<sup>25</sup>. A ecologia é um campo de conhecimento integrativo, podendo ser assumido como parte do novo paradigma científico transdisciplinar, como práxis política ou até como um novo estilo de vida<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Entre os anos de 1920 e 1930 predominou na Escola de Chicago o estudo de aspectos sub-sociais (ou bióticos) da organização de sociedades humanas e o consequente desenvolvimento de uma ecologia urbana. De 1950 a 1975 os estudos se concentraram na ideia de adaptação: na forma e no desenvolvimento das comunidades humanas, em aspectos específicos da cultura dos povos primitivos em relação ao potencial de adaptação a ambientes específicos (Ecologia cultural), e nas relações entre população e ecossistemas (Antropologia ecológica). A partir do ano de 1975 consolidou-se a Sociologia Ambiental, ou seja, o estudo de atitudes, valores e comportamentos relacionados à crise ambiental, ao movimento ambientalista, na avaliação do risco ambiental e na avaliação de políticas ambientais; e a ecossociologia, ou o estudo das mudanças ambientais globais (VIEIRA, 2007).

<sup>26</sup> Neste sentido, vale a pena algumas palavras sobre a ecologia profunda. Esta é uma escola de pensamento fundada pelo filósofo norueguês Arne Naess no início da década de 1970, que se distingue da *ecologia rasa*. A ecologia rasa é antropocêntrica, “vê os seres humanos como situados acima ou fora da natureza, como a fonte de todos os valores, e atribui apenas um valor instrumental, ou de ‘uso’, à natureza” (CAPRA, 1996, p. 25). Por sua vez, a ecologia profunda não separa nada do ambiente, todos estão inseridos nos processos cíclicos da natureza e deles dependem para viver, o mundo é visto como uma rede de fenômenos indissoluvelmente interligados

Ao longo do tempo, ela foi incorporando sucessivamente importantes contribuições de outras disciplinas (LEIS, 1999). Entretanto, foi a partir do início do século passado que a ecologia evoluiu de um corpo da ciência interessado na compreensão das relações entre organismos e seus ambientes orgânicos e inorgânicos para um estágio no qual os seres humanos deixam de ser considerados elementos “externos” aos ecossistemas, passando a ter estudos cada vez mais complexos e integrativos sobre as inter-relações entre natureza e sociedade (COLBY, 1992; VIEIRA, 2006, LEIS, 1999).

Consolida-se, assim, gradualmente, o projeto de uma *ecologia humana* norteada pelo *pensamento sistêmico-complexo*, ou seja, uma ecologia que reconhece os seres humanos como fazendo parte constitutiva dos ecossistemas e paisagens – na linha da perspectiva de *seres-humanos-em-ecossistemas* (DAVIDSON-HUNT; BERKES, 2003), ou seja, os seres humanos estão constitutivamente imbricados em ecossistemas, como parte da vasta e complexa teia de interconexões dinâmicas que configura a biosfera (VIEIRA, 2005b; 2006)<sup>27</sup>. Este termo equivale ao conceito de sistemas socioecológicos complexos e fundamenta a linha de argumentação defendida nesta tese. Neste sentido, o potencial adaptativo do comportamento humano ocupa um papel determinante no entendimento da dinâmica interativa e paradoxal que caracteriza as relações sociedade-natureza. Como sugerem Vieira e Weber (2002, p. 26),

este fato tem sido ressaltado por várias tradições de pensamento no campo da ecologia cultural. Elas nos sugerem que, em contraste com os mecanismos mais simples de adaptação biológica, no nível dos sistemas socioculturais a capacidade *cognitiva* introduz um componente avaliativo de ordem superior, por meio do qual o próprio contexto que condiciona o esforço

---

e interdependentes, e o homem torna-se apenas mais um filamento da teia da vida (este termo vem da abordagem sistêmica. Significa que as redes constituem o padrão básico de organização de todos os sistemas vivos e estão sempre criando ou recriando a si próprias através da transformação ou da substituição de seus componentes) (CAPRA, 2003). A consciência da ecologia profunda é uma consciência espiritual ou religiosa, tal como a espiritualidade dos místicos cristãos e a dos budistas, voltada para a necessidade de mudar valores que hoje governam grande parte das atividades humanas (CAMARGO, 2003). Além disso, este paradigma suscita novas indagações a respeito dos próprios fundamentos da nossa visão de mundo e do modo de vida nas sociedades modernas. O problema deste tipo de filosofia é que ela acredita que o ser humano, em relação à Terra, é um câncer. Portanto, é um enfoque muito radical para ser adotado como forma de enfrentar a crise socioambiental atual – por isso a escolha então da ecologia humana.

<sup>27</sup> A ênfase, a partir da década de 1970, sobre sistemas ecológicos caracterizados como processos não-lineares, veio a questionar o utilitarismo do modelo cartesiano que mantinha a separação entre sociedade e natureza: o “Eu penso, logo existo” foi substituído por “Eu existo, por isso penso”.

adaptativo pode ser levado em conta – não apenas os resultados efetivos desse esforço, mas a potencialidade e as limitações do próprio processo adotado para alcançá-los [...]. Através desses padrões historicamente transmitidos de significações compartilhadas e corporificadas em símbolos e instituições (crenças e mitos, valores e normas, formas mais elaboradas de conhecimento...), os seres humanos elaboram e consolidam sua base de conhecimentos, suas atitudes e estratégias de comportamento, sempre às voltas com as coações estruturais impostas pelo meio ambiente natural.

Percebemos, assim, que os aspectos subjetivos das relações que mantemos com a natureza – percepções, valores e significações culturais – se tornam variáveis essenciais nas pesquisas orientadas para a formulação de estratégias alternativas de desenvolvimento (GODARD; SACHS, 1975 apud VIEIRA, 2006). Dessa forma, como resposta às novas percepções do tecido interativo envolvendo as sociedades humanas e o meio ambiente, biofísico e construído, começaram as discussões em torno do conceito de *ecodesenvolvimento*. Em 1973, Maurice F. Strong introduz este conceito, e coube a Ignacy Sachs elaborá-lo em um artigo pioneiro, publicado em 1974 (SACHS, 2007a). Esta nova proposta surgiu portanto no clima intelectual gerado pelas primeiras análises sistêmicas sobre os “limites do crescimento material” (VIEIRA, 2002), permitindo que “as concepções dominantes acerca de finalidades básicas, estratégias de planejamento e critérios globais de avaliação da eficácia dos processos de desenvolvimento induzidos pela ação governamental fossem atacadas de uma nova perspectiva” (VIEIRA, 1992, p. 107).

### **2.1.3 O ecodesenvolvimento: pressupostos epistemológicos, éticos e metodológicos**

O enfoque do ecodesenvolvimento pode ser visto como uma construção intelectual derivada da aplicação dos princípios elaborados no campo da pesquisa de sistemas socioecológicos complexos. Trata-se de um campo de integração inter e transdisciplinar orientado (i) para a avaliação de impactos socioambientais de projetos, programas e políticas de desenvolvimento regional e urbano; e (ii) para a concepção de estratégias alternativas mobilizando diferentes setores e níveis de ação coletiva (VIEIRA; CAZELLA, 2006). Voltada para o futuro, sua aplicação estimula uma crítica radical dos padrões de crescimento imitativo e às transferências indiscriminadas de tecnologias do Norte para o Sul. Este enfoque constituiu assim, ao

mesmo tempo, um novo estilo de desenvolvimento e em um novo enfoque de *planejamento e gestão*<sup>28</sup> integrada e compartilhada, que pode ser aplicado tanto em zonas rurais quanto urbanas.

O ecodesenvolvimento insiste na busca de soluções específicas para cada ecorregião em particular – por meio do aperfeiçoamento de *ecotécnicas*<sup>29</sup> –, levando em conta dados ecológicos, culturais e as necessidades imediatas e de longo prazo das populações envolvidas. Ao invés de destacar a ajuda externa, “confia na capacidade das sociedades humanas de identificar seus próprios problemas e apresentar soluções originais para os mesmos, ainda que se inspirando em experiências alheias” (SACHS, 2007b, p. 64). Neste sentido, apresenta-se como alternativa às outras teorias sobre o desenvolvimento. Além de sua orientação sistêmica, trata-se de uma concepção essencialmente antitecnocrática, exigindo que as comunidades locais se mobilizem para valorizar os seus recursos específicos num cenário de globalização predatória e excludente.

Ao recusar ao mesmo tempo o ecologismo tradicional e o economicismo selvagem, as estratégias de ecodesenvolvimento nos oferecem novos instrumentos tendo em vista a superação do “mau-desenvolvimento” que tem caracterizado a funcionamento das sociedades contemporâneas (BERGAMASCO; ANTUNIASSI, 1998). Ele afasta-se assim tanto da visão economicista quanto da visão estatista que tem comandado a dinâmica evolutiva das sociedades contemporâneas (liberais e socialistas). Isso porque, na opinião de Vieira e Cazella (2006), este enfoque pode ser também entendido como uma *nova ideologia sociopolítica de base científica*<sup>30</sup>, que

---

<sup>28</sup> *Planejamento* é o conjunto de princípios e métodos destinados a coletar e sistematizar informações objetivando racionalizar (em termos preventivos e proativos) as tomadas de decisão sobre a dinâmica de sistemas socioambientais – a curto, médio e longo prazos, sob condições de carência de informações e de recursos, incertezas científicas e conflitos de valores e interesses. Inclui metas societais, legislação, avaliação e formulação de políticas públicas. Por sua vez, *gestão* (socioambiental) constitui-se num processo de regulação da apropriação e dos usos dos recursos naturais, dos espaços territoriais e das tecnoestruturas, tendo em vista a concretização de planos de ecodesenvolvimento (em diferentes escalas) (VIEIRA, 2007).

<sup>29</sup> É a adoção de tecnologias apropriadas para cada território, um estilo tecnológico particular (SACHS, 2007a), que corresponda à satisfação das necessidades básicas e ao desenvolvimento dos recursos social, cultural, humano, institucional e ambiental.

<sup>30</sup> De acordo com Bunge (1980, p. 85), uma ideologia sociopolítica, considerada em sua relação com a ciência, “é uma visão do mundo social: um conjunto de crenças referentes à sociedade, ao lugar que o indivíduo ocupa nela, ao ordenamento da comunidade e ao seu controle político”.

mobiliza ao mesmo tempo uma nova visão de mundo, uma nova ética e uma nova práxis.

O desafio central então consiste na busca de harmonização dos objetivos simultaneamente socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais, mediante a redefinição das modalidades de apropriação e utilização dos recursos, sempre à luz de um novo princípio de *racionalidade social ampliada* (VIEIRA, 1992; SACHS, 2002a; 2007b, 2007d). As regras deste “*jogo de harmonização*” são definidas pela “*ética do desenvolvimento*”: o tempo da sociedade e a mobilização dos seus recursos materiais devem estar relacionados à busca de satisfação de necessidades societárias genuínas, sem ameaçar a integridade das dinâmicas ecossistêmicas (SACHS, 2007e).

Os pressupostos éticos do ecodesenvolvimento são:

- *Satisfação das necessidades básicas*, materiais e intangíveis<sup>31</sup>, de todos. Em outras palavras, redirecionar o processo de crescimento econômico visando o alcance de objetivos sociais prioritários num contexto de crise mundial (VIEIRA, 1992) de maneira que, efetivamente, todos os cidadãos se apropriem do conjunto integral dos direitos humanos fundamentais.
- *Prudência ecológica*, ou harmonia sociedade-natureza. É o abandono de uma perspectiva economicista-predatória e uma busca de respeito

à dinâmica de equilibração ecossistêmica e às necessidades de sobrevivência e evolução das gerações atuais [...], encorajando a formulação de propostas criativas de solução de problemas ligados à transformação de elementos do meio ambiente em recursos econômicos efetivos, preservando-se ao mesmo tempo a diversidade biológica e cultural (VIEIRA, 1992, p. 112).

- *Self-reliance*, ou a busca de um maior grau de controle dos aspectos cruciais do processo de desenvolvimento mediante o protagonismo da sociedade civil organizada. Trata-se do valor fundamental de resistência ao mimetismo cultural e às relações de poder baseadas na síndrome da dominação-dependência. As

---

<sup>31</sup> Geralmente o desenvolvimento é visto como a satisfação das necessidades materiais. Esta visão é muito restritiva, e por isso as necessidades não-materiais também devem ser consideradas: “o livre acesso à cultura, a possibilidade de exercer uma atividade criativa num ambiente de trabalho adequado, a convivialidade e uma participação ativa na condução das atividades de interesse público, inclusive no campo do planejamento” (SACHS, 2007d, p. 102).

comunidades devem buscar a satisfação de suas necessidades básicas por meio da adoção de um padrão de utilização prudente dos recursos disponíveis, sem com isso incorrer em auto-suficiência ou autarquia (GALTUNG, 1977; VIEIRA, 2005b; VIEIRA, 1992);

- *Eficiência econômica* ou reenquadramento do papel da economia, ou seja, a busca de internalização efetiva da problemática dos custos socioambientais do processo de desenvolvimento e do fato de que a economia constitui apenas um meio ou um instrumento de adaptação proativa-preventiva às oportunidades e coações impostas pelo meio (VIEIRA, 1992; VIEIRA; CAZELLA, 2006). A ideia proposta aqui é de uma nova economia de sistemas socioambientais complexos – a *ecossocioeconomia* (VIEIRA, 2006).

Outro ponto importante é que o ecodesenvolvimento permanece sensível às diversas expressões do conhecimento tradicional e alimenta a construção de novos projetos de sociedade. Falamos então de uma relação sinérgica entre a esfera da produção de conhecimentos e a esfera da ação planejadora de corte participativo: a *pesquisa-ação*. Esta se caracteriza, nas palavras de Vieira (2006, p. 255), como

uma estratégia de pesquisa aplicada de corte transdisciplinar, onde está em jogo uma ação comum de pesquisadores e indivíduos/grupos interessados em gerar conhecimentos que possam ser imediatamente revertidos em ações de mudança no nível local/territorial. Os problemas, objetivos a serem alcançados e princípios ideológicos são estabelecidos em comum. Os pesquisadores contribuem com uma representação científica dos processos de transformação social e de sua efetividade. Mas o produto final consiste numa transformação concreta da situação inicial, gerando soluções consideradas satisfatórias por todos os atores sociais envolvidos. Deste ponto de vista, toda pesquisa-ação é participativa, mas nem toda pesquisa participativa adquire o estatuto de pesquisa-ação.

Assim, os agentes de ecodesenvolvimento devem permanecer sensíveis à diversidade das situações em jogo e ao aspecto pluralista das várias soluções possíveis. Eles assumem o papel de educadores que compartilham dialogicamente informações relevantes sobre a estrutura e a dinâmica ecossistêmica e subsidiam processos coordenados de tomada de consciência de situações problemáticas existentes na esfera local:

[eles] propõem a socialização da informação científica disponível e sua contrastação com diferentes expressões do conhecimento ecológico

tradicional; a promoção e um diálogo intenso e regular entre a comunidade científica e as comunidades locais; e a experimentação com novas estratégias educacionais orientadas no sentido da busca de soluções negociadas, mediadas pela inteligência científica, para os problemas identificados como prioritários pelos próprios habitantes (VIEIRA; CAZELLA, 2006, p. 4).

A metodologia de pesquisa correspondente contempla a elaboração de *diagnósticos socioambientais participativos* e a *construção de cenários prospectivos*, capazes de impulsionar estratégias integradas de ação (VIEIRA, 2006). Isto requer um esforço de pesquisa contínuo, “acompanhado de ações demonstrativas, permitindo que *feedbacks* permanentes se instaurem entre a prática e a ciência orientada para a ação” (SACHS, 2007b, p. 75). A identificação dos problemas, necessidades e aspirações das populações, além das

características geobiofísicas peculiares de cada eco-região, processos de degradação socioecológica e recursos subutilizados ou mesmo desconhecidos são obtidos por meio de *avaliações locais participativas de ecossistemas*. [Estas dizem respeito] a um conjunto de operações que nos permitem identificar, prever, analisar e comunicar informações sobre impactos gerados por projetos, programas e políticas de desenvolvimento regional e urbano sobre o ambiente biofísico e a qualidade de vida das populações. [...] Sua relevância advém, antes, do fato de abranger um conjunto mais amplo de demandas sociais complementares, a saber: auxiliar na concepção de projetos alternativos de desenvolvimento, tornar mais democráticas e transparentes as decisões neste campo, e subsidiar os processos de negociação de conflitos sociais nos sistemas de gestão (VIEIRA, 2005b, p. 352-354).

De acordo com Sachs (2007a), as variáveis-chave a serem levadas em conta quando se trabalha com o enfoque do ecodesenvolvimento são as seguintes:

- No contexto da *demanda social*, a regulação dos padrões de consumo e dos estilos de vida e os padrões de uso social do tempo a fim de satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos. O consumo não deve ficar restrito aos bens e serviços disponibilizados no mercado, mas deve ser ampliado para incluir bens e serviços extra-mercado, sejam eles públicos ou gerados nos âmbitos familiar e comunitário;
- No contexto da *oferta de bens e serviços*, a regulação de um conjunto de funções produtivas que incluem a gestão do uso da tecnologia e da natureza dos produtos gerados pelos sistemas produtivos, a organização espacial dos sistemas

produtivos e a gestão do uso dos recursos naturais e do suprimento energético. Ou seja, uma combinação de tecnologias, recursos e energia (SACHS, 2007d; 2007e; 2007f).

Dado o contexto da crise socioambiental de escopo planetário, a carência de indicadores sociais e ecológicos confiáveis, as incertezas e controvérsias entre os próprios especialistas e os riscos de impactos socio-ecológicos muitas vezes irreduzíveis, “a discussão sobre sistemas alternativos de valores sociopolíticos constitui o ponto de partida para a construção contratual de novos projetos de sociedade e novos estilos de vida” (VIEIRA, 2005a, p. 26).

#### **2.1.4 O Relatório Brundtland e as controvérsias em torno do conceito de sustentabilidade**

A palavra “*sustentabilidade*”<sup>32</sup> foi introduzida “no início da década de 1980 por Lester Brown, fundador do *Worldwatch Institute*, que definiu comunidade sustentável como a que é capaz de satisfazer às próprias necessidades sem reduzir as oportunidades das gerações futuras (CAPRA, 2003, p. 19). Por sua vez, o termo “desenvolvimento sustentável” foi primeiramente divulgado por Robert Allen no artigo “*How to save the world*”, de 1980 (CAMARGO, 2003).

A partir destas considerações, no ano de 1983 foi criada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) – conhecida como Comissão Brundtland, por

---

<sup>32</sup> De acordo com Rohde (1994), existem alguns *princípios científicos para a sustentabilidade*, que são extraídos dos recentes avanços nos paradigmas e teorias científicas. São eles: i) *Princípio de contingência*: refere-se à possibilidade ontológica do novo não-necessário, do diferente contraditório. Assume as formas das propriedades emergentes dos sistemas principalmente vivos que não estão previstas pelo somatório particular das partes que os compõem; ii) *Princípio de complexidade*: opõe-se ao reducionismo praticado de forma generalizada pelas ciências. A complexidade traz embutida a necessidade de associar o objeto ao seu ambiente, de ligar o objeto ao seu observador e a desintegração do elemento simples; iii) *Princípio de sistêmica*: engloba a perspectiva cibernética, a abordagem holística, inclui aspectos sobre autonomia e integração e tem relações com a complexidade, com a recursividade e com a energia; iv) *Princípio de recursividade*: coloca a organização ativa como sinônimo de reorganização permanente; v) *Princípio de conjugação*: é o contraponto teórico e prático da articulação dos campos do conhecimento, dos saberes e das abordagens, permeando todos os paradigmas científicos novos; e iv) *Princípio de interdisciplinaridade*: permeia também todos os novos paradigmas científicos.

ter sido presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O relatório final, publicado em 1987,

parte de uma visão complexa das causas dos problemas sócio-econômicos e ecológicos da sociedade global. Ele sublinha a interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política e chama também atenção para uma nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade tanto entre as gerações quanto entre os membros contemporâneos da sociedade atual (BRÜSEKE, 1994, p. 31).

Seus autores apresentaram uma lista de medidas a serem tomadas tanto no nível nacional quanto no internacional em nome do conceito de *desenvolvimento sustentável*. Este designa

“... um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo. Assim, o ‘desenvolvimento sustentável’ é um objetivo a ser alcançado não só pelas nações ‘em desenvolvimento’, mas também pelas industrializadas.

“... [Este termo] atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos chaves: i) o conceito de ‘necessidades’, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade, e ii) a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõem ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

“Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas” (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, p. 4, 46, 49).

Este conceito sinaliza assim uma alternativa às teorias e aos modelos tradicionais do desenvolvimento, que vinham sendo adotados até o momento tanto em países do Norte quanto nos do Sul. Estes seriam inviáveis, pois seguem padrões de crescimento econômico não-sustentáveis no longo prazo. Nas palavras de Leff (2001, p. 57), o conceito de desenvolvimento sustentável

é um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, assim como para a diversificação dos tipos de desenvolvimento e dos modos de vida das populações que habitam o planeta. Neste sentido, oferece novos princípios aos processos de democratização da sociedade que induzem à participação direta das comunidades na apropriação e transformação de seus recursos ambientais.

Assim sendo, o termo aponta “no sentido de uma posição flexível e de bom senso, que se expressa em comportamentos norteados por uma preocupação antecipativo-preventiva, obrigando-nos a pensar nas consequências de longo prazo dos nossos hábitos cotidianos” (TONNEAU; VIEIRA, 2006, p. 315). E este termo ao menos em teoria introduz uma dimensão ética e política (o desenvolvimento seria um processo de mudança social que implica transformações das relações econômicas e sociais) e propõe uma nova concepção da economia no que se refere a custos e benefícios, levando em conta as variáveis ambientais e enfatizando a importância da participação política, de maneira a equilibrar o uso dos recursos e o crescimento demográfico (DIEGUES, 1992).

Dessa forma, pode-se afirmar que existem semelhanças entre os conceitos de ecodesenvolvimento e de desenvolvimento sustentável, pois “ambos colocam em primeiro plano a adoção de uma visão de longo prazo na busca de enfrentamento da crise socioecológica e de uma incorporação sistemática dos atores locais nos processos de tomada de decisão sobre dinâmicas alternativas de desenvolvimento” (BUTZKE, 2014, p. 62-63). Mas ainda segundo esta autora (2014, p. 63), há também diferenças evidentes, no que diz respeito “à radicalidade embutida na cosmovisão sistêmico-complexa assumida pelos adeptos do ecodesenvolvimento e o viés de “economicização da ecologia” que continua a nortear as propostas dos arquitetos de uma “economia verde”.

Várias críticas têm sido endereçadas aos seus proponentes: a Comissão Brundtland não teria enfatizado as condições internacionais que poderiam viabilizar esta forma de desenvolvimento, e tampouco levou em conta as contradições internas dos países em desenvolvimento (DIEGUES, 1992). Além do mais, ainda segundo este autor (1992 apud REDCLIFT, 1984), a difusão do Relatório Brundtland contribuiu para hipertrofiar o poder das forças do mercado tendo em vista a gestão dos problemas socioambientais. Muitas das ações propostas em seu nome visariam apenas reduzir os efeitos negativos das intervenções provocadas por projetos de “desenvolvimento”. Deixaria assim a descoberto a promoção de um diálogo consistente entre os campos da economia do desenvolvimento e da ecologia política (TONNEAU; VIEIRA, 2006).

Outras críticas sugerem que as estratégias propostas não chegam a questionar a lógica profunda de organização das sociedades contemporâneas e a

ética antropocêntrica que as fundamenta. São propostas que permanecem atreladas à economia neoclássica do meio ambiente e dos recursos naturais, mantendo

a preocupação com o aumento do nível de vida material de alguns e com a busca de soluções tecnológicas para limitar o potencial destrutivo dos sistemas produtivos, mas não com a criação de um novo projeto de sociedade orientado pela busca de qualidade de vida para todos e de viabilidade no longo prazo e no nível ecosférico dos sistemas de suporte de vida (VIEIRA, 2006, p. 3).

Além disso, existe a dificuldade para se chegar a um acordo sobre uma única definição de desenvolvimento sustentável, isto é, sobre o que é ser sustentado, por quanto tempo, e o que está sendo desenvolvido. Por um lado, a compreensão influenciada principalmente pelas ciências sociais tende a se concentrar no conceito chave de necessidade, como primariamente entendida pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987). Por outro lado, a ciência natural tende a enfatizar o papel exercido pela capacidade de carga de sistemas ecológicos, os limites para usar os recursos não-renováveis, e a habilidade dos sistemas ecológicos para absorver a poluição e os efeitos negativos causados pelo desenvolvimento humano. Existem algumas tentativas de integração sistemática entre os dois extremos, mas as dificuldades em trazê-los juntos cria um choque entre os entendimentos e acelera a proliferação de novas interpretações (TÁBARA; PAHL-WOSTL, 2007).

Ou seja, apesar de ser uma proposta interessante, de acordo com Medeiros (2009) o termo “desenvolvimento sustentável” acaba por negligenciar o contexto histórico de formação do conceito de codesenvolvimento; mantém a ideologia economicista no rol dos seus princípios e valores básicos; carece de consistência teórica-metodológica; fomenta um discurso de sustentabilidade ecológica às custas da mercantilização indiscriminada da natureza; e enfraquece a necessidade de se questionar os fundamentos epistemológicos e ético-políticos do debate sobre a problemática ambiental (VIEIRA; 2005b; 2006).

Portanto, como argumenta Diegues (1992, p. 29), este termo pode vir a se constituir em um modismo, “gradualmente incorporado pelas elites, que nele veem uma ocasião de buscar financiamentos para a ‘conservação ambiental’”. Portanto, seu conteúdo deve ser bem definido, para que se torne consenso entre os mais diversos grupos sociais que os utilizam.

### 2.1.5 As Conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento

A década de 1990 foi marcada pela expansão da consciência acerca da questão socioambiental na maioria dos países, destacando-se o debate sobre as mudanças climáticas e o aquecimento global<sup>33</sup>. A década de 1990 ficou também conhecida como a década da gestão socioambiental, na medida em que neste período amadureceu o projeto de criação da *Carta da Terra*, que seria apresentada e assumida pela ONU em 2002. Ela baseia-se em princípios e valores fundamentais, servindo como um código ético planetário e complementando a Declaração Universal dos Direitos Humanos no que concerne à sustentabilidade, à equidade e à justiça social.

No entanto, desde 1988 a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu realizar uma conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento, prevista para o início da próxima década. Assim, em junho de 1992, o Rio de Janeiro abrigou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) – a Cúpula da Terra, ou Rio-92<sup>34</sup>. Esta Conferência representou o início de uma trajetória de fortalecimento do papel da sociedade civil planetária frente à crise socioambiental global, em um mundo governado pelos atores e pelas regras do

---

<sup>33</sup> Em 1988 ocorreu na cidade canadense de Toronto a primeira reunião com líderes de países e classe científica para discutir sobre as mudanças climáticas – estas teriam seu impacto superado somente por uma guerra nuclear. Em 1990 surgiu o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), primeiro mecanismo de caráter científico, tendo como intenção alertar o mundo sobre o aquecimento do planeta. Além disso, constatou-se que alterações climáticas são principalmente provocadas por CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono) emitidos pela queima de combustíveis fósseis. Na Rio-92, os países industrializados se comprometeram voluntariamente a reduzir suas emissões, em 2000, aos mesmos patamares de 1990. Como isso não estava sendo cumprido, em 1995 foi decidido tornar esse compromisso obrigatório, através do Protocolo de Kyoto, no Japão, na Argentina, em 1998 e em Haia, na Holanda, em 2000 (CAMARGO, 2003). Este Protocolo tem como objetivo firmar acordos e discussões internacionais para conjuntamente estabelecer metas de redução na emissão de gases-estufa na atmosfera, principalmente por parte dos países industrializados, além de criar formas de desenvolvimento de maneira menos impactante àqueles países em pleno desenvolvimento. Todavia, as metas de redução de gases não são homogêneas a todos os países, e diante das metas estabelecidas, o maior emissor de gases do mundo, os Estados Unidos, se desligou em 2001 do Protocolo, alegando que a redução iria comprometer o desenvolvimento econômico do país. Com a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, efetivamente em 2005, cresceu a possibilidade do carbono se tornar moeda de troca – é o mercado de créditos de carbono.

<sup>34</sup> Contou com representantes de 179 países, incluindo aproximadamente 100 chefes de Estado, e reuniu cerca de quatro mil entidades da sociedade civil como um todo no Fórum Global das ONGs. Dela resultaram: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (contendo 27 princípios); duas grandes convenções internacionais: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) no âmbito das Nações Unidas; a Carta da Terra e a Agenda 21 (ANDION, 2007; URBAN, 1998).

mercado e da política (LEIS, 1995). Foi também nela que o termo “desenvolvimento sustentável” proposto pela Comissão Brundtland foi consolidado entre governos e movimentos sociais, sendo considerado “expressão normativo do vínculo biunívoco e indissolúvel que deveria existir entre crescimento econômico e meio ambiente” (CAMARGO, 2003, p. 68). Para Viola e Leis (1995), a conferência representou um avanço no plano simbólico e de conscientização – especialmente sobre os riscos contidos no modelo de desenvolvimento dominante.

Como afirma Franco (2000 apud CAMARGO, 2003), a Rio-92 confirmou as evidências de que a humanidade havia chegado a um ponto crucial: ou continuar com o modelo político vigente – e com isso aumentar os problemas sociais e ambientais – ou mudar, melhorando a qualidade de vida dos pobres e protegendo o meio ambiente. Assim, o contexto de sua realização foi muito desfavorável:

crise de desenvolvimento prolongada no Sul, ampliada pelo impacto negativo da contra-revolução neoliberal; crescimento das dificuldades econômicas e sociais no Norte; redistribuição no equilíbrio do poder mundial, provocada pelo colapso do socialismo; o sistema das Nações Unidas estava corroído pela ausência de apoio político e financeiro por parte de seus maiores contribuintes e pela indiferença de muitos países industrializados (SACHS, 1993, p. 61).

A consideração desse contexto nos ajuda a compreender que muito do que se esperava da Conferência não foi atingido, reforçando o argumento de alguns de que esta seria apenas um exercício de retórica política, destinado a ser rapidamente esquecido. Representou também um fracasso no plano político-econômico, devido à sua incapacidade de construir novos marcos de referências, mecanismos de implementação e instituições correspondentes à tomada de consciência de uma crise de escopo planetário. Além disso, apresentou problemas decorrentes da pressão da delegação dos Estados Unidos em favor do questionamento das metas e dos cronogramas para a limitação das emissões de CO<sub>2</sub> e para a conservação da biodiversidade (LEIS, 1995; BRÜSEKE, 1994). Os países pobres (o “Sul”), por sua vez, não facilitaram a obtenção de acordos globais, permanecendo ainda muito presos às defesas de suas soberanias e à lógica de um mundo polarizado em “Norte/Sul” (LEIS, 1996). Neste sentido, a ineficiência acabou com muitos acordos e metas firmados durante a Cúpula da Terra, estabelecendo-se uma grande distância entre os compromissos assumidos e as ações implementadas (CAMARGO, 2003).

Entretanto, uma das consequências mais positivas dessa Conferência foi a Agenda 21<sup>35</sup>. De acordo com Sachs (1993, p. 64), trata-se de um marco conceitual abrangente, um convite a todos os agentes sociais do desenvolvimento e aos governos, “um poderoso instrumento para estimular, no Norte e no Sul, ações concretas para traduzir o conceito geral de transição para o desenvolvimento sustentável em estratégias locais múltiplas, isto é, agir localmente enquanto se pensa globalmente”. Entretanto, muitos problemas ainda não foram equacionados: assuntos como a proibição da produção de armas nucleares e da realização de testes nucleares não foram tratados; não se sugeriu aos governos uma estrutura mínima para implementar suas propostas; e permanece ainda difuso um posicionamento firme em relação ao controle da natalidade, à discriminação, ao nacionalismo e à influência dos meios de comunicação e suas responsabilidades a respeito dos assuntos discutidos (CAMARGO, 2003 apud HOLTHAUSEN, 2000; LEIS, 1996).

Após a Cúpula da Terra, outras Conferências foram realizadas. Na *Rio +5* constatou-se que, no bojo de um agravamento tendencial da crise planetária do ambiente, a conscientização da população vem se intensificando e vem sendo fortalecida a armadura institucional para a consolidação de novas estratégias de desenvolvimento (VIEIRA, 2006). Por sua vez, na *Rio +10*, a agenda oficial do evento girou em torno da necessidade de se explorar com mais rigor as dimensões humanas da conservação da diversidade biológica. Entretanto,

*no plano das mudanças efetivas de mentalidades, atitudes e comportamentos*, os sinais de engajamento na busca de enfrentamento *consequente* da degradação generalizada do meio ambiente e do seu correlato, a dramática intensificação dos desníveis entre grupos e países ricos e pobres, são ainda escassos (VIEIRA, 2005a, p. 20).

---

<sup>35</sup> A Agenda 21 seria uma resposta de enfrentamento à crise planetária socioambiental. Existe a Agenda 21 Global, a Nacional e a Local. Esta última, especialmente, exige um processo de formação de parcerias entre governo e sociedade, um processo de aprendizagem social permanente, para a criação de um novo projeto de civilização. Consiste também na proposta de um novo desenvolvimento através de um processo de construção de um plano estratégico e participativo de desenvolvimento sustentável e integrado, que seja fruto do consenso sobre um futuro desejado pela comunidade local, que dê mais qualidade de vida sem destruição da natureza e que contenha princípios éticos, como a satisfação das necessidades básicas, a justiça social, a autonomia, a descentralização política, a economia solidária e a prudência ecológica (VIEIRA, 2007). Atualmente, propõe-se uma Agenda 21 não só em nível local, mas em nível territorial, criando assim Agendas 21 Locais em Rede, o que consistiria em uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Já em 2012 foi realizada a *Rio +20*, denominada de Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), cujo objetivo central era discutir a renovação do compromisso político com os princípios de um desenvolvimento sustentável. Os principais temas abordados foram: o que foi feito nos últimos 20 anos em relação ao meio ambiente; a importância e os processos da economia verde; ações para garantir o desenvolvimento sustentável do planeta; maneiras de eliminar a pobreza; e a governança internacional no campo do desenvolvimento sustentável. Todavia, nesta conferência também não foram obtidos os resultados esperados, principalmente pelos impasses entre os interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, fazendo adiar para os próximos anos a definição de medidas práticas para garantir a proteção do meio ambiente.

Assim, podemos afirmar que, do surgimento do Clube de Roma em 1968 até a Rio+20 em 2012, muitos avanços e retrocessos podem ser apontados, de acordo com Butzke (2014):

- questionamento radical do estilo de desenvolvimento hegemônico visto como condicionante da crise socioambiental;
- incorporação da crise socioecológica na reprodução da lógica economicista no campo do planejamento e da gestão;
- denúncias de injustiça ambiental e ecológica;
- constatação da violência estrutural embutida na persistência das assimetrias de riqueza e poder envolvendo os dois hemisférios.

Além disso, o *espaço local* se torna agora o *lócus* no qual os problemas ambientais devem ser solucionados, porque é no local que

se buscam soluções para os conflitos, se negociam compromissos e se constroem, na medida do possível, sinergias. É também aí que surgem iniciativas e inovações com horizontes temporais que transcendem o imediato, que nascem os arranjos produtivos locais e se iniciam os encadeamentos à jusante e à montante das atividades exercidas" (SACHS, 2002b, p. 143).

À ciência caberia atender cada vez melhor ao imperativo de compreender em profundidade as causas e as consequências das mudanças globais, alimentando o

debate social em torno do desenvolvimento sustentável. Vem se tornando cada vez mais indispensável forjar um novo tipo de conhecimento – interdisciplinar e sistêmico – sobre as complexas inter-relações sociedade-ambiente. Os próprios cientistas devem dialogar com a sociedade civil<sup>36</sup>, e a comunidade científica e tecnológica deve promover o uso do conhecimento, gerar novo conhecimento e tecnologias benéficas e trabalhar com governos, organizações internacionais e com o setor privado para promover uma transição mundial para a sustentabilidade (*TRANSITION TO SUSTAINABILITY IN 21ST CENTURY*, 2000 apud CAMARGO, 2003).

### **2.1.6 O surgimento do movimento ambientalista no debate sobre o desenvolvimento**

Constata-se que a tomada de consciência da crise socioambiental foi sendo configurada no âmbito de um discurso antidesenvolvimentista, e que a política do ambientalismo, de acordo com Leff (2001), transforma as relações de poder nos níveis nacional e internacional, questionando os benefícios produzidos pela economia de mercado e oferecidos pelo Estado. Neste sentido, pelo seu caráter reestruturador em termos culturais e políticos, os movimentos sociais<sup>37</sup> se tornaram gradativamente uma

---

<sup>36</sup> Neste momento, observa-se o desenvolvimento de uma nova concepção de sociedade civil. A cidadania não é mais tratada apenas como categoria individual, mas também coletiva. É uma cidadania ampliada, não restrita apenas aos aspectos jurídico-formais. “O conflito social passa a ser reconhecido, posto e repostado continuamente em pauta nas agendas de negociações. Uma nova linguagem é criada destas novas regras de contratualidade social, permitindo a reconstituição do tecido social danificado pelos mecanismos da exclusão e pelas regras antidemocráticas de tratamento da questão social, antes alicerçadas exclusivamente na cultura política tradicional-clientelista do favor e da submissão” (GOHN, 2006, p. 302).

<sup>37</sup> Na sociologia acadêmica, segundo Scherer-Warren (1987), o termo movimento social surgiu com Lorens Von Stein, por volta de 1840. No século XX, a temática passa a ser vista no universo dos processos de interação social dentro da “teoria dos conflitos e mudança social” (GOHN, 2006). Para definir, de uma maneira geral, o que são os movimentos sociais, fazemos uso das contribuições de Sidney Tarrow (1994): movimentos sociais são desafios coletivos construídos por pessoas solidárias e com propósitos comuns, em processos de interação que incluem as elites, os oponentes e as autoridades. Eles se formam quando cidadãos comuns, algumas vezes encorajados por líderes, respondem às mudanças trazidas por novas oportunidades políticas, quando contam com aliados e revelam a vulnerabilidade de seus oponentes. Neste sentido, as instituições políticas têm forte influência sobre as formas e os focos de movimentos, assim como determinados grupos de pessoas. “Todo esse processo deve ser visto por meio do estudo das estruturas de mobilização e das redes de solidariedade em que elas se constroem e sobre as quais estão baseadas. Nelas, os indivíduos e grupos têm metas comuns, e as oportunidades políticas existentes na estrutura social e na conjuntura sociopolítica proveem a eles – indivíduos agindo juntos – saídas para a ação coletiva” (GOHN, 2006, p. 101-102).

alavanca para o surgimento de partidos políticos verdes ou ecopacifistas<sup>38</sup> (VIOLA, 1987). Na agenda desses novos partidos destaca-se um projeto de democracia direta, inscrevendo as demandas de participação da sociedade numa política plural e numa economia descentralizada (LEFF, 2001).

O ambientalismo procurou expandir-se a partir de duas dinâmicas:

uma superficial, sem capacidade transformadora, e outra mais conseqüente, com capacidade de reformar mentalidades e instituições. A predominância de uma ou outra dinâmica implicaria condições mais ou menos favoráveis à promoção do chamado desenvolvimento sustentável, outro termo que a Rio-92 tornou popular entre elites dirigentes de todo o mundo (CRESPO, 2003, p. 64).

No caso brasileiro, o surgimento do ambientalismo na primeira metade dos anos 1970 teve características próprias, porque ele não foi e nem é monolítico, existindo diferentes visões de mundo, estratégias e alternativas para a resolução das questões ambientais do desenvolvimento humano (BORN, 2003). Três fases podem ser identificadas na maturação desse movimento:

- Na *fase ambientalista* (1974 até 1981), ele se nutriu de iniciativas de denúncia da degradação ambiental nas cidades e nas comunidades alternativas rurais. A eficácia das lutas em termos de ganhos precisos é muito baixa, mas é no interior dessas lutas que vai se constituindo a identidade coletiva do movimento ecológico, já que ele corresponde a um processo de ação coletiva;
- Na *fase de transição* (1982 a 1985), a defesa do meio ambiente passa a estar diretamente vinculada aos problemas de organização do poder e da propriedade na sociedade global. O ambientalismo, até esta fase, apresentava um caráter bissetorial – grupos de base e agências estatais ambientais – cujas lutas orientavam-se no sentido do controle da poluição urbano-rural e da preservação de ecossistemas naturais (VIOLA; LEIS, 1995);

---

<sup>38</sup> De acordo com Spretnak e Capra (1984 apud Leis, 1999, p. 119), “a política verde surgirá nos anos 70 pautada por quatro princípios básicos: ecologia, responsabilidade ou justiça social, democracia direta ou participativa (*grassroots democracy*) e não-violência”. Estes valores nunca se apresentam isolados, normalmente aparecem de forma implícita, interligados entre si e com vários outros valores para orientar a ação.

- Finalmente, na *fase de opção ecológica* (a partir de 1986), a grande maioria dos movimentos ecológicos auto-identificam-se como políticos e começam a participar ativamente na arena parlamentar, devido principalmente à progressiva disseminação da preocupação pública com a degradação ambiental. Assim, o ambientalismo se tornou um movimento multissetorial e complexo, cuja análise descortina um cenário onde coexistem oito setores principais: o ambientalismo de associações e grupos comunitários; o ambientalismo governamental; o socioambientalismo<sup>39</sup>; o ambientalismo dos cientistas; o ambientalismo empresarial; o ambientalismo dos políticos profissionais; o ambientalismo religioso e o ambientalismo dos educadores, jornalistas e artistas (VIOLA; LEIS, 1995).

Segundo Born (2003), os movimentos ambientalistas podem ser considerados formadores e portadores de um poderoso *capital social*<sup>40</sup> no Brasil. Eles caracterizam-se por uma composição pluralista e pela heterogeneidade de seus atores sociais que vão formando alianças em torno de objetivos comuns. De maneira geral, o movimento que emergiu a partir dos anos de 1950 e 1960 se deu principalmente por cientistas e Organizações Não-governamentais (ONGs)<sup>41</sup>, que tinham uma concepção ampla e

---

<sup>39</sup> Este setor é de destaque, pois integra as organizações não-governamentais, os sindicatos e os movimentos sociais que incorporam a proteção ambiental como uma dimensão relevante de atuação (VIOLA; LEIS, 1995).

<sup>40</sup> O capital social pode ser entendido como uma resposta ao dilema neoclássico da ação coletiva e, assim, um item da “economia do bem-estar” (ABRAMOVAY, 1998). Ele corresponde a recursos cujo uso abre caminho para o estabelecimento de novas relações entre os habitantes de determinada região, e os seus pressupostos convergem com as premissas que dão lugar ao desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2000). Outra perspectiva de análise do capital social pode vir do neo-institucionalismo, que será explicado mais adiante, através de Evans (1998). Nela, o capital social não é apenas um atributo cultural cujas raízes só podem ser fincadas ao longo de muitas gerações; ele pode ser criado, desde que haja organizações suficientemente fortes para apresentar, aos indivíduos, alternativas aos comportamentos políticos convencionais (ABRAMOVAY, 2002). Para esta tese, capital social significa “um termo que refere-se a certas características da organização social, tais como relações de confiança, normas compartilhadas e funcionamento em rede. Num grupo dotado de capital social expressivo constata-se a presença de relações de confiança entre seus membros, de valores compartilhados e de redes extensivas que favorecem o intercâmbio de informações ou de recursos” (VIEIRA, 2005d).

<sup>41</sup> Na década de 1960, a preocupação ecológica favoreceu a formação das primeiras ONGs. Essas organizações podem ser consideradas como novos atores sociais interessados em agregar às pautas de reivindicações políticas tradicionais a preocupação pelos riscos à qualidade de vida das populações, pela abertura de espaços de autonomia cultural e de autogestão produtiva, de maneira a contribuir para a geração de uma cultura política mais plural e dar sentido aos processos de governabilidade democrática (LEFF, 2001; BRANDENBURG, 2004). Elas são, em certo sentido, herdeiras da cultura socialista e da crítica marxista da ética utilitarista, inclusive das relações sociedade-natureza (VIOLA, 1987). O caráter destas organizações é fundamentalmente global,

holística dos problemas ambientais, favorecendo o trabalho interdisciplinar e permitindo produzir conhecimentos científicos verdadeiramente inovadores (LEIS, 1999). Este grupo possuía valores e práticas muito mais orientados para a cooperação e a solidariedade do que os políticos e empresários. Estes, a partir dos anos 1970, tiveram forte influência e participação no movimento, mas seus valores e práticas tradicionais foram orientados para o conflito e a competição no que se refere a bens materiais da riqueza e do poder. Com a consequente transformação do movimento ambientalista em um movimento complexo e multissetorial, tornou-se possível a inserção de atores provenientes do campo religioso, comprometido com valores espirituais, o que permitiu reverter a tendência declinante da evolução da ética ecológica<sup>42</sup> (LEIS; D'AMATO, 1998).

Nos anos 1980, com a disseminação do Relatório Brundtland, emergem os aportes compartilhados pelos atores vinculados ao sistema econômico (DRUCKER, 1989; SCHMIDHEINY, 1992 apud LEIS; D'AMATO, 1998). O ambientalismo brasileiro teria acelerado assim a sua expansão e consolidação ideológica e organizativa. Com a disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável e vinculadas à ideia de um mercado verde, as empresas começaram gradualmente, no decorrer da década de 1990, a abandonar atitudes negativas em relação às questões socioambientais. Neste sentido, com a entrada destes setores num movimento ambientalista cada vez

---

concentrando o foco no ambiente percebido como fonte de recursos finitos que estabelece limites ao crescimento econômico e demográfico (LEIS, 1995; 1996). Entretanto, sua especificidade vai variar conforme as condições culturais onde estão inseridas, do meio ecológico onde se desenvolvem e das circunstâncias políticas, econômicas e institucionais onde se inscreve e adquire sua identidade através de práticas concretas.

<sup>42</sup> Nas palavras de Leis e D'Amato (1998, p. 81-82), "a ética ecológica se constitui como o justo meio entre um *ethos* artificialista e outro naturalista, do mesmo modo que no campo da ação social o ambientalismo se expressa também como um justo meio entre as orientações das duas ideologias mais populares surgidas no mundo moderno. O ambientalismo se situa entre o otimismo de um economicismo neoclássico (para o qual a expansão do mercado e as revoluções tecnológicas garantem um crescimento econômico permanente que resolveria todos os problemas) e o pessimismo de um biologismo malthusiano, que sempre espera um colapso da humanidade devido ao crescimento descontrolado da população ou à redução dos limites do meio ambiente para esse crescimento. O ambientalismo se coloca, paradoxalmente, no meio de duas visões equivalentes do ponto de vista ético, já que tanto o pessimismo de uma quanto o otimismo da outra se apoiam na suposta incapacidade da consciência humana para alcançar o bem comum e regular a vida social (num caso o mercado resolve e no outro ninguém resolve). E o ambientalismo pode se situar no justo meio porque, para cuidar da relação sociedade natureza, não apela nem confia em soluções técnicas ou determinismos históricos, mas numa mudança de valores e atitudes básicas de inspiração ética". Portanto, a ética ambiental vincula a conservação da diversidade biológica do planeta ao respeito à heterogeneidade étnica e cultural da espécie humana, ou seja, preservar os recursos naturais e envolver as comunidades na gestão de seu ambiente (LEFF, 2001).

mais globalizado, este se projeta de forma crescente sobre as realidades locais e globais, abrangendo os principais espaços da sociedade civil, do Estado e do mercado.

Após a realização da Rio-92, o ambientalismo multissetorial em escala mundial avançou e se consolidou na linha de um espaço público global ainda embrionário, mas com relativa capacidade de construir consensos – inclusive de escopo transnacional e em condições de influenciar o debate sobre princípios alternativos visando assegurar o exercício de um novo padrão de governabilidade global (LEIS; D'AMATO, 1998; CAMARGO, 2003; VIOLA; LEIS, 1995; LEIS, 1999). Com efeito, o movimento ganhou maior diversidade, dinamismo e apoio popular.

No entanto, o ambientalismo também superestimou suas possibilidades de atuação em consonância com um enfoque sistêmico de política ambiental. Até o final dos anos 1980, manteve-se alheio a uma discussão teoricamente fundamentada sobre o binômio *meio ambiente & desenvolvimento*, com predomínio do viés preservacionista em suas ações (VIEIRA, 2006). Após a Cúpula da Terra, o movimento ambientalista teria, na opinião de Vieira (2006) e Viola e Leis (1995), entrado em crise de identidade. Esta crise persiste até hoje, devido à ausência de uma agenda estruturada e consensualmente assumida pelos diferentes grupos envolvidos<sup>43</sup>.

## 2.2 DO ECODESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL (DTS)

De acordo com Butzke (2014), o ecodesenvolvimento pode ser visto como ponto de partida para a reflexão-elaboração-implementação de novos projetos de sociedade, bem como ponto de convergência entre as noções de planejamento e gestão de recursos comuns e territorialização das dinâmicas de desenvolvimento. Neste sentido, o conceito de *territórios sustentáveis* contribuiu fortemente para a

---

<sup>43</sup> Nos anos 1990, Gohn (2006), através da análise de Ilse Warren, afirma que importa menos a presença de movimentos sociais enquanto estruturas específicas, ou organizações, e mais as novas instituições, os novos quadros de pessoal, e a nova mentalidade sobre a coisa pública: importa mais a *nova cultura política* gerada. Por isso, nos últimos vinte anos, a importância dos movimentos sociais no Brasil se dá pela reconstrução do processo de democratização do país.

maturação progressiva do enfoque de ecodesenvolvimento. Trata-se aqui, em outras palavras, de repensar os desafios envolvidos na busca de inscrição espacial, social, política e cultural das novas estratégias de desenvolvimento, à luz de uma noção renovada de *território* (ANDION, 2007). Além disso, com a complexificação do debate acadêmico sobre alternativas de desenvolvimento ocorrida nas décadas de 1980 e 1990, foi novamente colocado em foco o papel dos atores sociais envolvidos nas dinâmicas territoriais.

A importância da sustentabilidade ecológica e social das estratégias de desenvolvimento já foi destacada em parágrafos anteriores, bem como o surgimento do ambientalismo complexo-multissetorial. No que se segue, a intenção é elucidar o conceito de *desenvolvimento territorial*, para ajudar na compreensão da passagem do conceito de ecodesenvolvimento para o de DTS, para em seguida entender a convergência deste enfoque com o da gestão adaptativa.

### 2.2.1 O modelo de desenvolvimento da Terceira Itália

O pensamento em torno das temáticas do desenvolvimento e da territorialidade remonta ao século passado, especialmente a partir do final dos anos 1980. Naquela época, o *modelo de desenvolvimento fordista*<sup>44</sup> começou a ser mais fortemente questionado, favorecendo o surgimento de um novo conjunto de teorias que “alicerçam” a abordagem territorial do desenvolvimento (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). De acordo com estes autores, uma das vertentes para explicar a disseminação

---

<sup>44</sup> Tal modelo é baseado na produção em massa via grandes unidades produtivas, no consumo de massa, na organização do trabalho e na regulação macroeconômica de tipo keynesiano, implementada pelo Estado. O termo “fordismo” foi forjado por Antonio Gramsci no quadro da sua teoria política dos blocos históricos. Gramsci faz referência ao modelo de produção proposto por Henri Ford, a partir de 1914, que apresentava, pela primeira vez, a ideia dos assalariados como sendo principais consumidores da produção de massa (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Este modelo produtivo visava negar a diferenciação de produtos, valorizando mais a capacidade dos produtores para produzir bens e serviços idênticos e padronizados com os menores custos possíveis (PECQUEUR, 2006a). Iniciou-se, assim, a era do consumismo: produção em massa, para consumo em massa. Junto com as mudanças introduzidas por Henry Ford, já existiam as propostas de Frederick Taylor (1865-1915), que propunha aplicar princípios científicos na organização do trabalho, buscando maior racionalização do processo produtivo. A partir daí, as expressões fordismo/taylorismo passaram a ser usadas para identificar um mesmo processo: aumento da produtividade com o uso mais adequado possível de horas trabalhadas, através do controle das atividades dos trabalhadores, divisão e parcelamento das tarefas, mecanização de parte das atividades com a introdução da linha de montagem e um sistema de recompensas e punições conforme o comportamento deles no interior da fábrica.

desta nova abordagem está relacionada à formação de *sistemas industriais localizados*, ou seja, à criação dos chamados *distritos industriais* constituídos por redes de Pequenas e Médias Empresas (PME). Trata-se de uma vertente de caráter mais socioeconômico, constituída pela experiência da *Terceira Itália*<sup>45</sup>, que combina a análise organizacional com aspectos institucionais e culturais (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a).

A Terceira Itália, diferente de outras regiões, destacou-se pela presença de inúmeras pequenas e médias empresas, que se constituíram no núcleo central do *modelo de industrialização difusa* (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Uma das noções mais interessantes que emergiram da análise dos estudiosos do caso italiano é a de *distrito industrial* – termo introduzido por Alfred Marshall<sup>46</sup>, no final do século XIX. O distrito industrial é visto como um grande complexo produtivo onde a coordenação entre as diferentes fases e o controle da regularidade de seu funcionamento não são submetidos a regras preestabelecidas, ou mesmo à existência de mecanismos de organização hierarquizados. Eles estão diretamente ligados ao ambiente social e à estrutura econômica, permitindo uma articulação das novas formas de produção com o modo de vida local.

A vantagem em comparação com certos arranjos produtivos reside no fato de se dispor de uma rede de atividades fortemente integradas e capazes de fornecer um ganho de identidade e de motivação para todos os atores envolvidos. Prevalece aqui uma busca de coordenação cada vez mais eficiente da divisão social do trabalho, efetivada pelas forças do mercado e pelos laços de reciprocidade fundados na relação de *proximidade geográfica*<sup>47</sup>, que “combina a coordenação de atores situados e a

---

<sup>45</sup> O termo “Terceira Itália” foi introduzido na literatura técnica por Bagnasco, visando nomear as áreas localizadas no centro e no nordeste que se diferenciam, do ponto de vista socioeconômico, do triângulo formado pelas cidades de Milão, Turim e Gênova (1ª Itália) no noroeste e do Mezzogiorno no sul (2ª Itália).

<sup>46</sup> A análise marshalliana de distritos industriais valoriza a combinação dos fatores endógenos e exógenos envolvidos na organização e no desenvolvimento das empresas. [...] Em suma, a originalidade do modelo de Marshall consiste em articular os recursos econômicos, sociais e culturais existentes num dado território. Esta articulação permite impulsionar o desenvolvimento geral da indústria e este, por sua vez, provoca o crescimento das economias externas, conferindo maior eficácia ao sistema empresarial” (COURLET, 2006, p. 50). Entretanto, a noção de Sistemas Produtivos Locais é mais complexa do que a que caracteriza os distritos industriais.

<sup>47</sup> A proximidade geográfica é considerada como componente essencial de comportamentos inovadores, vai variar a sua importância em função do tipo de atividade envolvida: por exemplo, o contexto social e cultural e a possibilidade de frequentes relações “face-a-face” facilitam a coordenação dos diversos atores, a transmissão das informações pertinentes e a difusão de

ancoragem desses atores em um espaço físico determinado. Tal regime está inserido – de maneira indissociável – em relações a-espaciais” (PECQUEUR, 2006a, p. 99).

O modelo de desenvolvimento da Terceira Itália apresenta três dimensões básicas, que configuram a essência dos distritos industriais (COCCO et al., 2002):

- *Territorial*: a dimensão implica que a grande unidade fabril não é mais a referência central dos processos de organização produtiva, e sim o *território*, visto como elemento integrador dos diferentes aspectos da produção. Assim, o tecido socioterritorial favorece a construção de uma rede material e cognitiva capaz de internalizar as inovações tecnológicas nos processos locais de aprendizagem produtiva, de maneira a atenuar a concorrência mediante o exercício de formas originais de cooperação. A circulação das informações é um elemento-chave deste processo.
- A dimensão da *cidadania* sugere que a produção territorializada assume um caráter tendencialmente público, já que todos os insumos e estruturas necessárias à produção são encontrados no mesmo local. Com efeito, a reunião destas infra-estruturas possibilita a divisão do trabalho entre as pequenas e médias empresas “ao longo das cadeias produtivas, permitindo a criação das condições necessárias à produção e à reprodução de um tecido empresarial dinâmico” (p. 23).
- Finalmente, a dimensão *política (ou empreendedorismo coletivo)*, implica que as novas formas de trabalho se difundem pelo território. Nesse sentido, o êxito da produtividade de um sistema aí ancorado pressupõe a existência da força cooperativa dos agentes, ou seja, da integração de cada indivíduo ao grupo. Assim, não é mais essencial a figura tradicional do empreendedor, mas sim a presença de um novo tipo de empreendedor que desempenha uma mediação específica, por ser o conhecedor, interventor e integrador das interfaces entre a produção efetivada pelos vários grupos no âmbito do território e as dinâmicas dos mercados externos.

Essas três dimensões indicam a importância de um elevado grau de mobilidade, tanto horizontal quanto vertical, de postos de trabalho, além da abundância de inovações endógenas e da capacidade de adaptação seletiva à

---

conhecimentos tácitos (COURLET, 2006; SCHNEIDER, 2004; COCCO et al., 2002; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a).

dinâmica dos mercados em um mundo globalizado e de articulação entre o saber-fazer local e o saber científico (PECQUEUR, 2006a; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Desse modo, as políticas públicas inovadoras podem contemplar as regiões de modo mais abrangente, incorporando amplos segmentos populacionais nas estratégias de desenvolvimento local (COCCO et al., 2002), caso ocorra um planejamento de contexto que privilegie as comunidades. Em outras palavras, a capacidade de auto-organização da sociedade passa a ser um recurso decisivo para o desenvolvimento.

Na medida das limitações do Estado central como ordenador e planejador das dinâmicas territoriais, trata-se agora de alcançar uma combinação eficiente entre *livre-mercado* (um mercado capaz de operar para além da ideologia de mercado), *recursos de capital social*<sup>48</sup> (porque a família, as associações e as redes comunitárias são consideradas recursos para o desenvolvimento) e *governança*<sup>49</sup> *política* dos processos (porque esta pode vir a ajudar a preservar esses recursos, ou até mesmo a gerá-los onde eles ainda não existem) (BAGNASCO, 2001).

A nova governança dos sistemas locais precisa integrar os diversos atores em estratégias de longo prazo. De acordo com Bagnasco (2001), esta seria a forma que a nova política deveria assumir na promoção do desenvolvimento local – cujos protagonistas são múltiplos. Por isso, se um governo desejar promover o desenvolvimento local de um território, ele precisará compartilhar os espaços de diagnóstico, da formulação, da implantação e da avaliação de políticas públicas com outras esferas de governo, o setor privado e a sociedade civil organizada (COCCO et al., 2002).

---

<sup>48</sup> Capital social, no caso da Terceira Itália, é uma “trama de relações construídas ao longo do tempo e baseadas numa cultura cooperativa, na confiança mútua e em formas de organização social às quais novos rumos podem ser dados” (BAGNASCO, 2001, p. 359). De acordo com Putnam (1992 apud CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a, p. 32), o capital social explica, no caso da experiência italiana, por que “os indivíduos do Centro e do Nordeste conseguem superar os problemas da ação coletiva, em particular o individualismo contraproducente e o ‘familiarismo amoral’ existente no Sul: [...] ao integrar eficiência econômica e desempenho democrático, as diversas interpretações dessa peculiar experiência social, econômica e política convergem para uma representação da ‘boa sociedade’, eficiente e justa, explicando seu poder de atração nas esferas acadêmicas e entre as redes de formuladores de políticas públicas (*policy networks*)”.

<sup>49</sup> De forma isolada, o termo governança significa a interação e a regulação entre os atores, as instituições e o Estado. Rambo e Fillipi (2009, p. 143) cita Milani e Solíns (2002) para definir este termo: “a governança engloba a constituição de uma legitimidade do espaço público; a repartição do poder entre os que governam e os que são governados; os processos de negociação entre os atores sociais e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar”.

Entretanto, não é apenas este o caminho a ser seguido. Uma outra abordagem, que hoje já apresenta sinais de estagnação, tanto teórica quanto prática, é a abordagem do *desenvolvimento regional*<sup>50</sup>. Ela tem sido questionada porque, com o desenvolvimento das noções de sustentabilidade ambiental e social e com a modificação da atuação normativa dos agentes, das instituições e do Estado, a região deixou de ser considerada como uma unidade de análise segura e capaz de garantir resultados eficientes num cenário de globalização assimétrica.

### 2.2.2 O conceito de território no debate sobre desenvolvimento

É neste contexto que a noção de *desenvolvimento territorial* revela-se oportuna e fecunda. Ela é recente, inspirando-se nas vantagens da coexistência de diferentes lógicas de organização do trabalho, de acumulação de riquezas e de regulação. Os processos de desenvolvimento territorial são ações, mecanismos, estratégias e políticas endógenas, desencadeadas pelos atores em interação com as demais escalas de poder e gestão. A noção territorial do desenvolvimento valoriza as instituições que permitem ações cooperativas capazes de enriquecer o tecido social de uma dada localidade. Alguns de seus elementos constitutivos são a configuração organizacional das diversas instituições e o cruzamento do duplo jogo da concorrência que se estabelece entre as empresas e os diferentes territórios.

Na bibliografia disponível o conceito de “*território*” tem sido difundido de várias maneiras<sup>51</sup>. O território é geograficamente localizado, é definido num contexto geográfico, depende dos seus vizinhos. Ele pode ser entendido como um espaço, que independe da presença humana, baseado em características objetivas que definem o espaço em questão. Ou ainda é um espaço etológico de comportamento animal, que delinea as fronteiras de acordo com os limites de seu poder. Um território também

---

<sup>50</sup> O desgaste da noção de região e, mais precisamente, de desenvolvimento ou planejamento regional, “inicia-se com a crise da capacidade de intervenção macroeconômica e macrossocial do Estado, que ocorre a partir de meados da década de 1970 e se agudiza na década seguinte, especialmente com a influência crescente do ideário neoliberal sobre as perspectivas keynesianas que vigoravam desde o final da Segunda Guerra Mundial” (SCHNEIDER, 2004, p. 100).

<sup>51</sup> A *territorialidade* está ligada aos modos como as pessoas utilizam a terra, experimentam a vida e lhe conferem significado. Este termo contribui para o aprofundamento das noções sistêmicas de *endogeneidade, descentralização, autonomia e sistemas produtivos integrados*, noções estas compartilhadas pelos teóricos do ecodesenvolvimento (VIEIRA, 2006).

pode ser apropriado pelos atores e tornar-se um processo coletivo de reconhecimento e ação deles. Neste caso, eles são atores da construção territorial. Há ainda uma definição histórica, representando ações implícitas de atores, mostrando que todo espaço e tempo tem uma raiz em sua própria história. Esses aspectos evolutivos da ideia de território são todos cumulativos e compatíveis uns com os outros, refletindo as dificuldades que geógrafos têm em definir todas as formas.

Entretanto, dentre tantas definições, destaca-se a de Milton Santos (1999), que admite que o território define-se pelo seu conteúdo social, ou seja, pelo dinamismo socioterritorial e socioespacial nele encontrado. Ainda de acordo com este autor, a dimensão processual está no cerne do conceito de território, visto como

o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na sua dimensão local. Por conseguinte, é o território que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos. Ele tem de ser visto – e a expressão de novo é de François Perroux – como um campo de forças, como o lugar de exercício, de dialéticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos (SANTOS, 1999, p. 19).

Dessa forma, o território não é mais um espaço considerado como simples suporte de atividades produtivas, delimitado por critérios geográficos ou administrativos. Ele se “constrói” a partir do dinamismo dos indivíduos que nele vivem, ou a partir do encontro e da mobilização dos atores que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns, valorizando novos tipos de recursos e *inovações sociotécnicas* (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a).

Neste sentido, Pecqueur (2006b) estabelece uma diferenciação entre *território dado* e *território construído*. O *território dado* é definido como uma porção do espaço (na maioria das vezes um recorte administrativo) constituído *a priori*, que prescinde de análise e de sua gênese e das suas condições de elaboração. Já o *território construído* seria o resultado de um processo complexo de mobilização inovativa dos atores locais. Além disso, um território-dado pode abrigar vários territórios-construídos. Com efeito, para Pecqueur (2006b, p. 149), “território” é definido como uma “construção social de um grupo combinado, por vezes provisório, estruturado em torno de recursos compartilhados. Com muita frequência, esses recursos estão ligados a (ou oriundos de) um espaço físico bem delimitado”. Ou seja, é o resultado

da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, socioculturais e ambientais (VIEIRA; CAZELLA, 2006; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a).

A noção de território favorece assim a busca de respostas inovadoras e sinérgicas gestados nestes espaços, que passa a ser:

- um espaço construído histórica e socialmente, cujas atividades econômicas condicionam-se por laços de proximidade e pelo sentimento de pertencimento e integração àquele lugar – é a ideia de *construção de territórios* por meio da aprendizagem coletiva, ou seja, a emergência de novas formas de *reciprocidade econômica*, nutridas pela formação de um tecido social coesivo e cooperativo (VIEIRA, 2006). Neste sentido, formas de resistência podem emergir à medida que os grupos sociais com identidade social e territorial sejam capazes de mobilizar-se politicamente tendo como ponto de referência a identidade social baseada no senso de lugar (SCHNEIDER, 2009);
- um espaço de integração e coordenação entre as atividades, os recursos e os atores, em oposição a enfoques setorializantes, que separam rural/urbano, agrícola/industrial, pesquisa/extensão, por exemplo. Através da perspectiva territorial, as dicotomias e os antagonismos são substituídos pela diversidade de ações, estratégias e trajetórias que os atores adotam visando sua reprodução social e econômica. “Como resultado, emerge a diversidade e a heterogeneidade social e econômica dos territórios, que se constitui no traço característico dos distintos caminhos e trajetórias que podem ser seguidos em direção ao desenvolvimento” (SCHNEIDER, 2009, p.47); e
- um ambiente de vida, de ação e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de *construção de identidade* (PECQUEUR, 2006b; VIEIRA, 2007). Neste sentido, muitas populações assumem com autonomia a busca por soluções originais para a dinamização socioeconômica, para a organização do trabalho produtivo e para a gestão local dos recursos naturais (VIEIRA, 2006).

O território assim definido torna-se uma unidade de referência alternativa para a análise de processos de reestruturação societários e dos seus impactos no nível local. Ele é uma unidade ativa do desenvolvimento, resultado de uma construção

social, efetivada com o forte envolvimento dos atores locais. Neste sentido, o território é um espaço de mediação e articulação entre o local e o ambiente externo (REIS, 1992 apud SCHNEIDER, 2004, 2009), ele torna-se um ponto de referência para a atuação do Estado e para a dinâmica de regulação das políticas públicas de desenvolvimento. Na opinião de Schneider (2004, p. 102),

ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas; a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários; a redefinição do papel das instituições; e cresce a importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil.

Porém, os territórios não podem ser considerados ilhas, pois eles se situam, de acordo com Schneider (2004, p. 112), em meio a um “contexto nacional e internacional que possui uma dinâmica social, econômica, cultural, política, ou de outra natureza, que é sistêmica e que influencia, pressiona e delimita os espaços de ação dos agentes”.

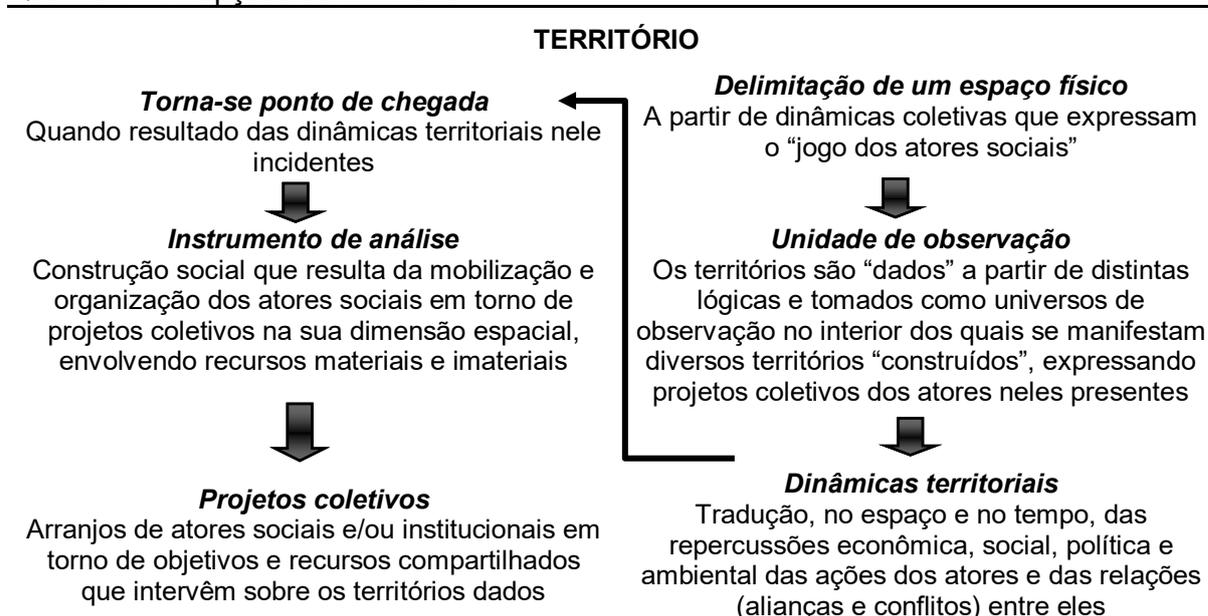
### **2.2.3 O enfoque de desenvolvimento territorial e alguns de seus principais conceitos**

Segundo os intérpretes do enfoque do desenvolvimento territorial, o que um território deve buscar é a diferenciação de seus produtos, para que ele se torne específico. Em outras palavras, o território deve se diferenciar em relação aos outros, tornar-se único, e a questão passa a ser como fazer o que os outros territórios não sabem ou não podem fazer, e como fazer diferente e melhor do que os demais fazem normalmente. Ou seja, ocorre um processo de especificação, de especificar o que se tem de melhor, sendo que o processo de inovação é endógeno.

Com este entendimento, o território deixa de ser apenas uma realidade geográfica ou física, e adquire as características de uma realidade ao mesmo tempo humana, social, cultural e histórica (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a). Trata-se de uma construção social, isto é, um conjunto de relações sociais que se originam e se expressam em uma identidade e em um sentimento de pertencimento compartilhado por agentes públicos e privados (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2003;

SCHNEIDER, 2004). Desse modo, é possível fazer duas diferenciações quando se trata de território, como mostra o Quadro 4.

Quadro 4 – Acepções do Território



Fonte: Elaborado pela autora com base em Cazella, Bonnal e Maluf (2009b).

O quadro acima sinaliza que os *projetos coletivos* implicam setores sociais que compartilham objetivos e estratégias, enquanto as *dinâmicas territoriais* são uma tradução dos projetos coletivos, que dependem, para sua realização, do “jogo de atores”, com seus conflitos e alianças políticas. Elas pressupõem um inventário lúcido dos recursos naturais e culturais disponíveis, de maneira a permitir que valores, muitas vezes simbólicos, acabem se transformando em recursos socioeconômicos indutores de estratégias inovadoras de desenvolvimento. Além do mais, a cooperação entre os diversos atores com interesses diferenciados é essencial, “de forma que todos se beneficiem da ‘atmosfera’ propícia à geração de iniciativas inusitadas” (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006, p. 37).

Assim, as dinâmicas territoriais, sugerem Cazella, Bonnal e Maluf (2009b), têm quatro componentes importantes: demográfico e social; econômico; ambiental; e espacial. Por sua vez, as dimensões destes componentes compreendem: i) atividades econômicas desenvolvidas no território; ii) ordenamento territorial, considerando os imperativos ambientais; iii) relações mantidas pelas famílias rurais com seus respectivos territórios; iv) aspectos identitários; e v) institucionalidade vigente. Os

constrangimentos e incentivos socioinstitucionais presentes no contexto local, regional e nacional também são variáveis condicionantes na estruturação das dinâmicas territoriais. Dessa forma, estas apresentam três características básicas (VIEIRA; CAZELLA, 2006; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006):

- são múltiplas, sobrepostas e impermanentes;
- muitas vezes seus limites não são nítidos; e
- buscam valorizar o potencial dos recursos latentes, virtuais ou escondidos.

Estes recursos, denominados de *recursos territoriais*, são definidos como fatores a serem explorados, organizados ou revelados, que “agrega ao mesmo tempo, o conjunto de bens e serviços mercadológicos, além dos sistemas de valores compartilhados pelos habitantes” (VIEIRA; CAZELLA; CERDAN, 2006, p. 15). O recurso representa um potencial para o território que não está “em atividade”. Dois casos distintos podem ser identificados para ilustrar esse ponto. Primeiro: existem recursos, mas eles não são explorados porque os custos de exploração não são compatíveis com as condições de mercado, ao menos no momento. No segundo caso os recursos ainda estão sendo descobertos ou organizados, que é aquilo que não existe como recursos no presente momento. O segundo tipo de recurso pode ser pensado como “virtual” em que o mercado pode ter não ter nenhuma referência para se basear. Por sua vez, quando um processo de identificação e valorização dos recursos se concretiza, eles se tornam “*ativos territoriais*”<sup>52</sup>. Contudo, há uma distinção crucial que deve ser feita entre “*recursos*” e “*ativos*”:

o ativo é um fator “em atividade”, quer dizer, valorizado no mercado. O recurso, diferentemente do ativo, constitui uma reserva, um potencial latente e mesmo virtual, que pode se transformar em ativo se as condições de produção ou de criação de tecnologia assim o permitirem (PECQUEUR, 2006a, p. 97).

E, quando isso acontece, podem emergir e/ou se consolidar novos “territórios construídos”, baseados em dois pressupostos, de acordo com Cerdan et al. (2009):

---

<sup>52</sup> A valorização dos recursos territoriais é vista como uma estratégia de dinamização socioeconômica, sociopolítica e sociocultural de territórios fragilizados, tornando os recursos patrimoniais e suas formas possíveis de uso, características únicas da região que os contêm, tornando-os portanto não transferíveis de forma mecânica a outras regiões (CERDAN et al., 2009).

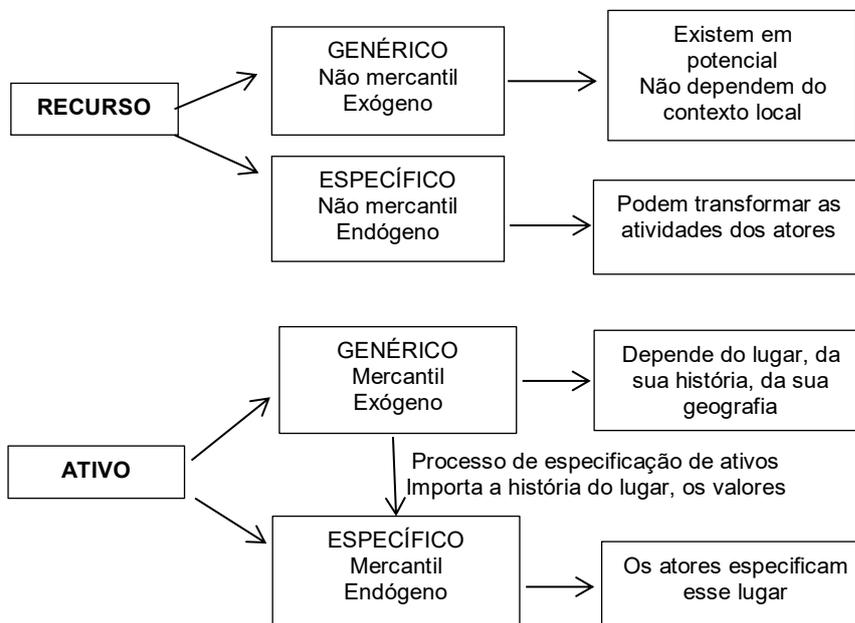
(i) os recursos territoriais podem estar presentes ou podem ser “construídos”, exigindo para tanto iniciativas endógenas de apropriação coletiva por parte da rede de atores sediados no território; e (ii) esta forma de apropriação coletiva incorpora mecanismos de tomada de decisão que transcendem as limitações dos instrumentos econômicos convencionais de gestão, apontando no sentido da valorização da dimensão cultural e dos princípios da “economia plural”<sup>53</sup>. Nessa perspectiva, torna-se também imprescindível levar em conta na pesquisa as relações que os grupos humanos estabelecem com os recursos naturais e com as paisagens que constituem não só o seu patrimônio ecológico, mas também o patrimônio econômico (agricultura, pecuária, agroindústria, pesca, caça etc.) e cultural.

Tanto os recursos quanto os ativos podem ser *genéricos* e *específicos*:

os primeiros são totalmente transferíveis e independentes da aptidão do lugar e das pessoas onde e por quem são produzidos. Já os segundos são de difícil transferência, pois resultam de um processo de negociação entre atores que dispõem de diferentes percepções dos problemas e diferentes competências funcionais (PECQUEUR, 2004 apud CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

A figura 4 abaixo exemplifica os tipos de recursos e ativos.

Figura 4 – Recursos e ativos no enfoque do desenvolvimento territorial sustentável



Fonte: elaboração própria, 2016.

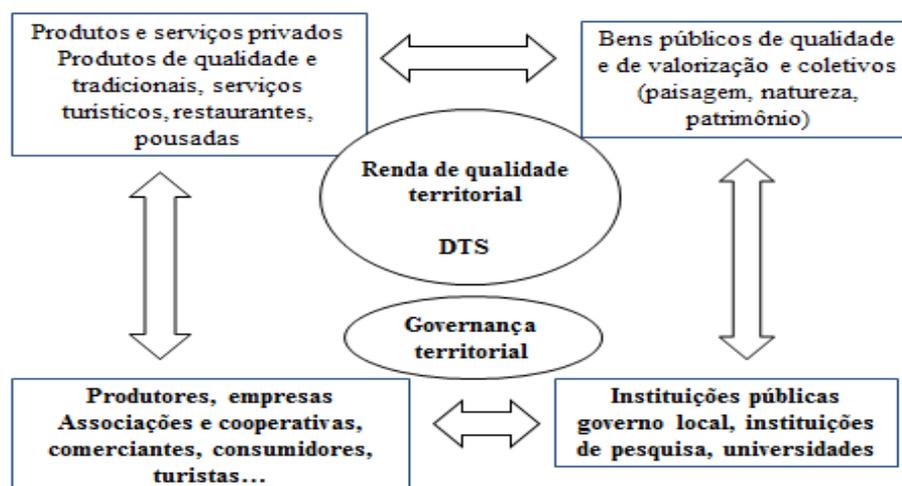
<sup>53</sup> A Economia Plural é qualificada por três formas: pela economia mercantil capitalista (a troca), pela economia pública (associada à redistribuição do Estado) e pela economia gratuita, não mercantil ou não monetária, assimiladas ao princípio de reciprocidade (SABOURIN, 2009).

O ganho obtido por se ter uma produção territorial – e não mais local – constitui-se um efeito denominado *renda de qualidade territorial*, capaz de superar a renda obtida através da venda de produtos e serviços de qualidade superior (MOLLARD, 2001 apud PECQUEUR, 2006a), que é o ponto máximo de maturação de um território construído. Existem três componentes da renda territorial:

- Fornecimento territorial de bens privados: há um conjunto de produtos interativos com uma ancoragem comum; e a produção de qualidade não são substituíveis por produtos genéricos;
- Uma demanda não flexível e específica;
- *Écrin* (contexto), entendido como uma metáfora do porta-joia, em que se guarda o que se tem de mais valioso dentro.

Para constituir essa renda, os diferentes atores locais – públicos e privados – precisam articular suas ações mercantis e não-mercantis com o propósito de criar uma oferta combinada e coerente de atributos territoriais (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). É a constituição da *cesta de bens*, ou seja, de um produto que “reflete a capacidade dos atores locais de, mediante certos dispositivos institucionais, captar a disposição dos consumidores de pagarem por aspectos relacionados ao ambiente do produto” (PECQUEUR, 2006b, p. 136). Ela é constituída quando os territórios produzem vários bens e serviços combinados, criando uma oferta particular, associada ao “lugar”, sendo construída pela interação entre fornecedores e consumidores (com função muito ativa destes últimos) (PECQUEUR, 2001) – ver figura 5.

Figura 5 – Modelo da cesta de bens e serviços



Fonte: Pecqueur (2010).

Para Pecqueur (2006a, p. 87), a cesta de bens apoia-se em “três pilares que definem sua especificidade em relação às outras formas de diferenciação e de concorrência monopolista”:

- os atributos estruturais e ambientais que contribuem para qualificar o território, para construir sua imagem e que condicionam a demanda complexa de utilidade do consumidor;
- os bens e serviços mistos resultam de uma associação positiva de bens e serviços públicos e privados – o que pressupõe a existência de uma estratégia pública que varia de um território para outro;
- a cesta de bens e serviços territorializados proposta ao consumidor.

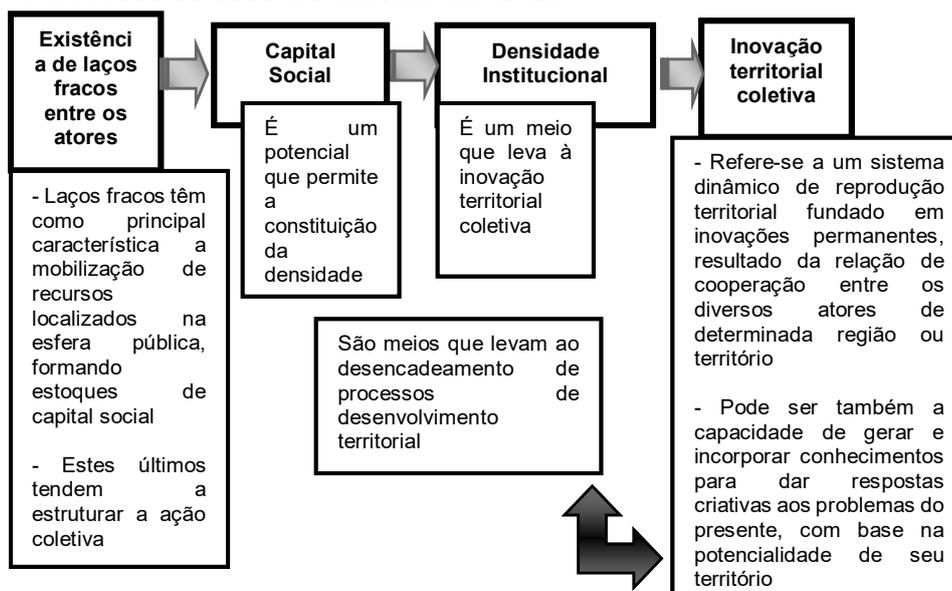
A cesta é, portanto, uma combinação complexa de diversos elementos que revelam a existência de ‘ecossistemas societários’, nos quais se coordenam inicialmente elementos de proximidade geográfica e, em seguida, de proximidade organizacional. Esses sistemas imitam a esfera do homem (fatores técnico-econômico-antrópicos) e a esfera da natureza (fatores ecológico-climático-edafológicos) (PECQUEUR, 2006a, p. 87).

Neste sentido, no momento de aquisição de um produto de qualidade territorial, o consumidor pode descobrir outros produtos procedentes da produção local e determinar assim sua utilidade a partir do conjunto de produtos oferecidos, ou

seja, ele adquire o produto no seu contexto<sup>54</sup>. O território passa assim a ser definido como um local de construção de recursos específicos, de bens diferenciados que não podem ser encontrados de maneira idêntica fora do território onde foi produzido (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009b). Portanto, e assim reforçando a ideia inicial deste tópico, *a dinâmica de desenvolvimento territorial é exatamente revelar os recursos inéditos de um território e transformá-los em ativos diferenciadores. É dessa maneira que ela se torna uma inovação* (CAZELLA; BONNAL; MALUF; 2009a).

Assim sendo, para que ocorra a valorização dos recursos – genéricos e específicos – existentes em territórios-dados, torna-se indispensável a existência de laços de confiança e reciprocidade, cooperação e solidariedade estabelecidos entre os atores sociais envolvidos. Da existência desses laços depende o adensamento institucional, que deve ser visto como um meio que alimenta a criação de *inovações socio-técnicas*. Ou seja, a *densidade institucional*, ou a interação entre atores da sociedade civil, Estado e mercado, em torno de um objetivo comum, e sua interação com as demais escalas de poder e gestão, tende a tornar o processo de desenvolvimento mais participativo e mais adequado às particularidades sociopolíticas, socioculturais e socioambientais existentes no nível local (RAMBO; FILIPPI, 2009) (Ver Figura 6 abaixo).

Figura 6 – Processos de desenvolvimento territorial



<sup>54</sup> Um estudo desenvolvido por Mollard, Pecqueur e Lacroix em Les Baronnies, realizado em 1998 e denominado de “*A meeting between quality and territorialism, the rent theory reviewed in the context of territorial development*”, é um excelente exemplo que demonstra a hipótese da cesta de bens.

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Rambo e Filippi (2009).

Como sugere a figura acima, o *capital social* é dinamizado por laços fracos. Por um lado, os laços fortes, em geral, referem-se àqueles de parentesco e amizade, sendo mais funcionais à mobilização de recursos apoiados na solidariedade e derivados de relações sociais, cuja intensidade dos contatos, e a pequena distância social entre os atores, é a característica central. Os laços fracos, por outro lado, são aqueles que têm por principal característica a mobilização de recursos localizados na esfera pública, formando estoques de capital social cujos resultados se revertem no território como um todo. Estes laços tendem a estruturar a ação coletiva, proporcionando o acesso a recursos, fora do âmbito da rede social mais restrita, representada pelos laços fortes (RAMBO; FILIPPI, 2009).

A *densidade institucional* de um território-dado ajuda-nos a elucidar o processo de sua construção e as suas características funcionais, e o desenvolvimento institucional estimula e facilita a interação e a concertação dos atores locais entre si e entre os agentes externos relevantes, além de aumentar as oportunidades para que a população pobre participe do processo e de seus benefícios. Isso é importante porque

as iniciativas que procuram transformar um território-dado em um território-construído, mediante a criação de vantagens diferenciadoras, não estão isentas do risco da elitização ou da apropriação da 'renda da qualidade territorial' por um número reduzido de atores – geralmente os melhores posicionados na hierarquia social (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006, p. 35).

Os aparatos institucionais utilizados em um território podem não ser os mesmos para outro. Assim, “não é possível imaginar um modelo genérico de desenvolvimento [territorial]” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a, p. 39).

Por sua vez, a *inovação territorial*, entendida como um sistema dinâmico de reprodução territorial fundado em inovações permanentes, resultado da relação de cooperação entre os diversos atores de determinada região ou território, ou ainda como a capacidade de gerar e incorporar conhecimentos para dar respostas criativas aos problemas do presente, com base na potencialidade de seu território, deveria ser vista como produto de *ações coletivas*, remetendo-nos ao conceito de *governança*. A governança articula os comportamentos dos indivíduos e o ambiente institucional, com vistas a minimizar os custos de transição engendrados pelo caráter específico dos

recursos. Quando se agrega a ela o adjetivo territorial, este termo ganha outra conotação: ele passa a ser entendido como um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições com vista a realizar objetivos definidos e discutidos coletivamente. Ou seja, ao adicionar-se a qualidade territorial,

recomenda-se a redução da estrutura estatal e a criação de uma rede de instituições presentes localmente, com a finalidade de delegar a gestão territorial aos atores locais – sociedade civil, representantes políticos, ONG, empresariado, etc. – e dinamizar, desse modo o chamado capital social territorial, ou seja, as interações sociais, políticas e econômicas singulares a cada território. Sugere também que o Estado deveria se limitar a incentivar a criação de instituições que facilitem e regulem mercados eficientes, estimulando a criação de instâncias regulatórias públicas, porém não estatais (BONNAL; MALUF, 2009, p. 81).

A governança territorial também assume uma grande importância quando se trata das zonas costeiras, pois se inscreve na evolução das pesquisas em torno dos territórios, como locais de projetos coletivos, de articulação das relações global/local e levando em conta as questões socioambientais (REY-VALETTE; ANTONA, 2009). Neste sentido, de acordo com estas autoras (2009, p. 2), utilizando a definição de Bertrand e Moquay (2004), a governança territorial pode ser definida como: “o conjunto das novas formas de ação pública que permitem modos de negociação em parceria entre o Estado, as coletividades territoriais, os setores econômicos e associações, os grupos de interesse e a sociedade civil”.

Assim, os novos modos de governança mobilizam ao mesmo tempo o Estado, o mercado e a sociedade civil, redefinindo agora o papel de cada um (ANDION; SERVA; LÉVESQUE, 2006). Isto exigiria

processos de concertação entre atores, pelo estabelecimento e solução de conflitos e assimetrias bem como pela formação mínima de consensos, que leva a densidade institucional e por sua vez, à inovação territorial coletiva (RAMBO; FILIPPI, 2009, p. 143).

Entretanto, sete elementos devem ser levados em consideração quando se trabalha com a abordagem territorial (eles podem ser visualizados no Quadro 5), abordagem esta que requer uma nova arquitetura institucional, de maneira que o Estado e a sociedade civil possam agir de forma integrada em vários sentidos<sup>55</sup>. Eles

---

<sup>55</sup> “A análise territorial nos coloca portanto o desafio de manter ao mesmo tempo uma abertura ampla ao particular e uma capacidade de examinar a inscrição do universal nesse particular. Nós

foram desenvolvidos por Schejtman e Berdegué (2003), com base na chamada *teoria da ação normativa do desenvolvimento rural*. Mas eles também podem ser aplicados em outros contextos.

Quadro 5 – Elementos do desenvolvimento rural na perspectiva territorial

<b>ELEMENTOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
1°	As chances de sobrevivência das unidades de produção se dão num ambiente cada vez mais competitivo
2°	A inovação tecnológica continua sendo uma variável-chave para elevar a produtividade da mão-de-obra e as rendas da população rural
3°	A competitividade é um fenômeno sistêmico e depende dos ambientes e dos territórios em que está inserida
4°	A demanda externa exerce um apelo decisivo sobre as transformações produtivas locais e territoriais
5°	Os vínculos rurais-urbanos são fundamentais ao desenvolvimento de atividades agrícolas e não-agrícolas em um território
6°	O desenvolvimento institucional tem importância fundamental para o desenvolvimento dos territórios
7°	O território é uma construção social

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Schejtman e Berdegué (2003) e Schneider (2004).

Entretanto, a abordagem de *desenvolvimento territorial* – sob o pano de fundo de uma concepção reducionista-tecnocrática dos enfoques do *desenvolvimento sustentável* e de *modernização ecológica* –, parece-nos atualmente insuficiente para dar conta das dinâmicas que ocorrem tanto em áreas rurais quanto urbanas. Diante do agravamento da crise socioambiental planetária, somos desafiados a levar em conta, simultaneamente, as dimensões social, cultural, político, econômico, territorial e ambiental. Daí a proposta de se utilizar o enfoque do desenvolvimento territorial sustentável.

---

procuramos estudar assim as trajetórias locais em termos de realidades singulares, mas sem deixarmos de observar a influência de certas regularidades estruturais sobre estas realidades” (VIEIRA et al., 2009, p. 369).

## 2.2.4 Declinando o enfoque do Desenvolvimento Territorial Sustentável

A partir do que foi delineado nos tópicos anteriores sobre o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento territorial, podemos afirmar que a abordagem territorial nos oferece um ponto de vista geográfico e um método empírico de investigação, enquanto que a abordagem sustentável configura uma abordagem sistêmica para ajudar no entendimento da complexidade sistêmica. E hoje estamos interessados em transcender dialeticamente as duas abordagens. Contudo, resta-nos trabalhar com um enfoque ainda em construção, mas que já oferece pistas para pensarmos as dinâmicas territoriais de desenvolvimento de forma sistêmica, em termos do

coroamento de uma linha de reflexão sobre uma opção de 'construção territorializada' de novas opções de dinamização socioeconômica que não chega a incorporar – de forma criteriosa – a dimensão socioambiental. Neste sentido, estamos diante do desafio de insistir na necessidade de inserir na prospectiva territorial, com o máximo de rigor possível, a preocupação pela resiliência ecossistêmica e, por implicação, pela viabilidade da transmissão intergeracional do patrimônio natural e cultural existente (VIVACQUA; SANTOS; VIEIRA, 2009, p. 14-15).

A noção de *patrimônio* pode ser vista como parte de um esforço de aprimoramento do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável. Ela pode ser entendida como o “conjunto de elementos materiais e imateriais que concorrem para a manutenção e o desenvolvimento da identidade e da autonomia de seu titular no tempo e no espaço, através do processo de adaptação a um meio evolutivo” (OLLAGNON, 2002, p. 183). Desse modo, expande-se “a consciência dos riscos potenciais de irreversibilidade das alterações induzidas por diferentes estratégias adaptativas no futuro” (VIEIRA; WEBER, 2002, p. 22).

A disseminação deste conceito está relacionada à construção de um estatuto jurídico compartilhado para a gestão democrático-participativa de conflitos socioambientais, “conferindo uma forma jurídica convincente à preocupação ética de assumir a nossa responsabilidade frente às chances de sobrevivência das gerações atuais e futuras” (VIEIRA, 2006, p. 259; OST, 1995). De acordo com Montgolfier e Natali (1987; 2002, p. 402), o patrimônio tem uma dimensão objetiva e subjetiva e relacional, ou seja, é “o conjunto dos elementos materiais e imateriais que concorrem para a manutenção e o desenvolvimento da identidade e da autonomia de seu titular,

através da adaptação num meio evolutivo”. Em outras palavras, algo não pode simplesmente ser declarado como “patrimônio”, é preciso especificar seu titular para compreender a maneira pela qual este patrimônio é ou não gerido. Assim, os diferentes tipos de recursos territoriais passam a ser vistos como “*patrimônio natural e cultural* compartilhado pelas populações sediadas em territórios-dados” (VIEIRA, CAZELLA; CERDAN, 2006, p. 15). Neste sentido, a relação patrimonial irá contribuir para que “as análises da problemática socioambiental não se restrinjam apenas ao entendimento da realidade *objetiva* do patrimônio. Importa assumir também a elucidação das relações *subjetivas* que se estabelecem entre o patrimônio e seu titular nos espaços de tomada de decisão coletiva” (VIEIRA, 2006, p. 260).

A partir destas considerações, o enfoque do DTS remete-nos à necessidade de um esforço renovado de integração interinstitucional, de gestão patrimonial de recursos de uso comum e “de reversão dos resíduos de autoritarismo e de clientelismo que tem marcado, de forma indelével, as transformações da nossa cultura política ao longo do tempo (VIEIRA, 2006, p. 263). Ele leva em conta a noção de incerteza e resiliência, “de forma a valorizar a condução de um diálogo permanente e horizontal com as comunidades locais, baseado em *avaliações locais participativas* de ecossistemas e paisagens e na negociação de cenários alternativos para o futuro” (VIEIRA, 2006)<sup>56</sup>. E da perspectiva assumida por este enfoque, as dinâmicas territoriais de desenvolvimento são pensadas enquanto um novo padrão de planejamento e gestão ao mesmo tempo integrada e participativa. Por implicação, é possível “subordinar o processo de desenvolvimento a objetivos sociais, agindo com a devida prudência ecológica e buscando soluções politicamente descentralizadas e economicamente viáveis” (TONNEAU; VIEIRA, 2006, p. 317). A sociedade civil organizada atua como componente essencial das dinâmicas territoriais, em sintonia com o ideário da descentralização político-administrativa dos processos de tomada de decisão.

Com base numa concepção de *territórios construídos pelos atores locais imbuídos de uma visão compartilhada de um futuro desejável* (TONNEAU; VIEIRA, 2006), trata-se agora de redefinir as dimensões sociopolítica, socioeconômica e

---

<sup>56</sup> A participação dos atores locais é fundamental para o processo de desenvolvimento territorial sustentável, além do entendimento do caminho pelos quais as motivações dos atores locais se articulam com os impulsos de desenvolvimento externos e a maneira pela qual a concepção de participação é apropriada pelos diferentes tipos de atores (CAZELLA, 2006).

socioambiental do desenvolvimento em determinados territórios. Estas dimensões, ao se aproximarem do debate sobre a sustentabilidade, podem preencher algumas lacunas das abordagens tradicionais guiadas pelo conceito de desenvolvimento territorial:

apesar de promover diversos avanços conceituais, essas abordagens focalizam prioritariamente a dimensão socioeconômica do desenvolvimento, deixando de explorar devidamente a questão ecológica. O risco de levar essa interpretação ao extremo pode conduzir a uma visão economicista: (1) que considera os aspectos culturais, históricos e sociais apenas como 'recursos' ou 'capitais', visando impulsionar o desenvolvimento; (2) que exclui do debate a falência dos modelos tradicionais do desenvolvimento e suas consequências sobre a crise socioambiental atual; (3) que desconsidera os aspectos políticos no nível micro e no nível macro, referente às assimetrias Norte-Sul; e (4) que confunde o desenvolvimento com o fortalecimento da economia centrada no mercado. Aí reside um dos principais limites da corrente do desenvolvimento territorial e encontra-se o espaço de complementaridade com o debate sobre o meio ambiente e o desenvolvimento (ANDION; SERVA; LÉVESQUE, 2006, p. 204).

Desse modo, analisar as relações entre as noções de sustentabilidade e de território deve levar em conta três aspectos, delineados pelos autores acima citados (2006):

- *a articulação entre as escalas global e local*: a sustentabilidade é ao mesmo tempo universal e particular, ao adotar princípios gerais que fazem face aos limites globais e objetivos do planeta e considerar acordos específicos entre os atores, levando em conta as realidades locais;
- *a integração das dimensões da objetividade e da sustentabilidade*: é preciso analisar o papel dos atores na construção da realidade e o sentido que estes atribuem a esta realidade, para que essa análise sirva como instrumento de promoção, intervenção ou denúncia num contexto social dado; e, finalmente,
- *a interdependência entre os sistemas sociais e os ecossistemas*: predomina a visão simbiótica ou co-evolutiva. Reencontramos aqui a noção de “*seres-humanos-em-ecossistemas*” mencionada acima.

Em poucas palavras, podemos então definir o *desenvolvimento territorial sustentável* como:

num 'território dado' tem-se, com maior ou menor grau de intensidade e eficiência, a intervenção de instituições e profissionais externos com o propósito de empreender operações de desenvolvimento em torno de problemas comuns ligados a grupos de atores locais. Para tanto, parcerias

ou processos participativos são estabelecidos, buscando valorizar 'recursos territoriais'. Quando esse processo de valorização ocorre a partir de recursos territoriais específicos, emerge uma dinâmica de diferenciação territorial. Dessas ações resulta um certo número de 'territórios construídos' que, dependendo da intensidade de articulações mútuas, podem gerar uma renda de qualidade territorial [...]. O nível de sustentabilidade dessas iniciativas varia segundo a capacidade e a disposição dos atores envolvidos de não se restringirem a objetivos econômicos, concebendo ações que integrem categorias sociais empobrecidas e preservem e/ou recuperem os recursos naturais (CAZELLA, 2006, p. 231).

Ele pode ser considerado ainda como uma

modalidade de política ambiental de corte simultaneamente preventivo e proativo, focalizando a relação sociedade-natureza de uma perspectiva sistêmica. Sua aplicação exige a experimentação com enfoques analíticos de corte transdisciplinar e com sistemas descentralizados de planejamento e gestão (VIEIRA, 2006, p. 296).

Assim sendo, segundo o enfoque territorial e sustentável das dinâmicas de desenvolvimento, o desafio consiste em desencadear processos capazes, em princípio, de transformar as relações de poder existentes, combater à pobreza, ampliar o escopo das liberdades substantivas e instrumentais das pessoas, favorecer a formação de redes cooperativas voltadas à construção da governança, do senso de pertencimento ao lugar e de laços de solidariedade com as gerações futuras. Caberia pressupor assim o jogo combinado de um Estado atuante nos níveis federal, estadual e local, e de redes cooperativas mobilizadoras das reservas latentes contidas na economia real<sup>57</sup>: mão-de-obra abundante, *know-how* produtivo, terras agricultáveis, bio e sociodiversidade (TONNEAU; VIEIRA, 2006). O enfoque de DTS exige também a mobilização intensiva da poupança local para investimentos em sistemas produtivos locais, bem como para a qualificação dos produtos, a partir da construção de novos dispositivos institucionais e de novas modalidades de regulação de estratégias individuais, coletivas e públicas, pressupondo novas interfaces de conhecimento entre atores locais, pesquisadores e técnicos (VIEIRA, 2013).

Além disso, para promover o desenvolvimento territorial sustentável torna-se indispensável adotar uma modalidade específica de intervenção pedagógica: a animação.

---

<sup>57</sup> Em relação ao conceito de economia real, ver os textos de Ignacy Sachs, como, por exemplo, os livros "Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil", de 2002, e "Rumo à ecossocioeconomia", de 2007, que contém os principais artigos deste pensador ao longo de sua carreira.

Esta noção designa aqui um processo de promoção simultânea da educação política e da mobilização social, da capacitação profissional, da democratização das informações e sistematização de experiências, da interação solidária e da capacidade de resolução não-violenta de conflitos (TONNEAU; VIEIRA, 2006, p. 319).

Este tipo de animação, ainda de acordo com os autores acima, pode ser visto como um processo simultâneo de educação e de mobilização social, que deve valorizar as potencialidades locais (das pessoas, da cultura, do conhecimento, do ambiente); o diálogo, o aprendizado da capacidade de escuta, da aprendizagem horizontal no intercâmbio sistemático de saberes; e partir do *saber local*<sup>58</sup> das pessoas que habitam o território, de maneira a facilitar a compreensão e o enfrentamento dos problemas ali existentes.

Ainda no que diz respeito ao desenvolvimento territorial sustentável, a produção e o fortalecimento do *capital social* deveriam também nortear o esforço de planejamento e de gestão (TONNEAU; VIEIRA, 2006). E ao delegar a gestão territorial aos agentes locais, objetiva-se dinamizar esse tipo de capital, por meio de interações sociais, políticas e econômicas, singulares a cada território. Por implicação, seria possível formar redes de cooperação solidária envolvendo as comunidades locais e seus atores-chaves a fim de buscarem de maneira compartilhada soluções para dinamizar a economia local, erradicar a pobreza, promover a inclusão social e aprofundar a democracia.

O adensamento de novas instituições de cooperação, atuando em sistemas produtivos localizados, e o envolvimento das populações em fóruns locais de planejamento e gestão, que levem em conta a dimensão socioambiental, compõem o leque dos tópicos essenciais associados a essa nova dinâmica de reorganização territorial (TONNEAU; VIEIRA, 2006, p. 317).

Vale ainda a pena ressaltar que nem todas as alternativas que surgem sob o rótulo de “desenvolvimento territorial sustentável” são passíveis de se encaixarem nesta perspectiva. Algumas experiências e os atores responsáveis por elas podem ser considerados, nos termos propostos por Fonseca e Bursztyn (2007), como “free-

---

<sup>58</sup> O saber local é nutrido pelo cotidiano, é a ponte para a produção de uma política, é o resultado dos sábios locais. E o cotidiano é a realização das pessoas, das instituições e das empresas nos lugares. As universidades podem ter um papel importante na produção do saber local, com a produção de um saber global que não seja apenas discurso, mas que permita oferecer elementos de análise localmente reciclados (SANTOS, 1999, p. 25).

*riders* discursivos”<sup>59</sup> – ou “caroneiros”: aqueles que, ao manifestarem seu apoio ao ideário do desenvolvimento sustentável, desfrutam de vantagens no cenário de oportunidades políticas ao se apresentarem como “ecologicamente correto”, mas contradizendo na prática tais discursos, que

são bem vistos pela sociedade, mas as sanções e os incentivos que promoveriam a aplicação da norma são pouco eficazes em forçar a sua prática por aqueles que, no íntimo, não acreditam nesses valores, ou seja, por aqueles que não incorporaram o ambientalismo em sua ética individual, de *facto*. A norma não incorporada na ética é alvo de uma lógica semelhante à lógica dos bens coletivos. Os indivíduos têm interesse na aplicação da norma, mas os custos dos esforços em prol da mesma superam os benefícios provenientes do seu respeito. A busca por outros valores individuais (tais como a busca pelo lucro, a satisfação pelo consumo e o conforto pessoal) apresentam-se como mais benéficos a esses indivíduos, pois dependem em maior grau de sua busca particular do que a implementação do desenvolvimento sustentável, que precisa de esforço coletivo para ter aplicação prática (FONSECA; BURSZTYN, 2007, p. 12-13).

O discurso ambiental de corte neoliberal expresso na proposta de um “crescimento sustentável” parece incompatível com a ideia de uma gestão democrática de estratégias sistêmicas de desenvolvimento, capaz de integrar: “a equidade social, a diversidade cultural, o equilíbrio regional, a autonomia e a capacidade de autogestão das comunidades e a pluralidade de tipos de desenvolvimento” (LEFF, 2001, p. 59). Em outras palavras, a racionalidade instrumental que domina o mercado incapacita os atores a se fazerem responsáveis pelas consequências futuras de suas ações presentes (LEIS, 1996). E esses “*free-riders*” podem ser encontrados no litoral de Santa Catarina, por exemplo, quando visualizamos os novos empreendimentos imobiliários com o prefixo “eco”, ou remetendo à conservação de restingas e matas ou com “grande área de vegetação natural preservada”.

Por fim, como todo enfoque analítico de vanguarda, o DTS também enfrenta alguns obstáculos e entraves para se consolidar como estratégia legítima de mudança

---

<sup>59</sup> Entre muitos exemplos, podemos citar “empresários que utilizam *marketing* ambiental sem contrapartida perceptível ou que se associam a instituições relacionadas à questão ambiental, para não destoar das ações moralmente válidas; políticos que utilizam os discursos ambientalistas para fins eleitoreiros; cidadãos que se declaram ‘muito preocupados’ com o meio ambiente, mas que não fazem nada para modificar seus hábitos de consumo e sua relação ontológica com a natureza” (FONSECA; BURSZTYN, 2007, p. 15).

nos atuais padrões de desenvolvimento. São eles, dentre outros, de acordo com Vieira (2006) e Vieira e Cazella (2006):

- estágio embrionário da fundamentação teórica e metodológica do enfoque, havendo controvérsias em sua definição;
- desconhecimento de seus princípios pelos atores sociais relevantes envolvidos no processo, em todos os níveis;
- ausência de recursos materiais e financeiros;
- ausência de um projeto nacional alternativo, compatível com os princípios da Agenda 21, que seja capaz de induzir um efeito de mobilização em grande escala e legítimo politicamente;
- falta de tradição de negociações patrimoniais;
- ausência de políticas de fomento de desenvolvimento científico-tecnológico capazes de estruturar o conjunto de iniciativas ligadas à constituição e consolidação de equipes inter e transdisciplinares, já que é baixo o nível de formação geral e profissional dos atores sociais envolvidos;
- falta de políticas também de aprimoramento da infraestrutura de conhecimento especializado sobre dinâmicas ecossistêmicas, a partir de uma utilização correta do instrumento de avaliação dos impactos socioambientais;
- limitações do padrão dominante de aconselhamento técnico do trabalho de planejamento e gestão, de corte reducionista, num contexto onde as administrações públicas continuam marcadas por um viés tecno-burocrático e verticalizado; e, finalmente,
- necessidade de fortalecer o potencial organizativo da sociedade civil, dada a força de inércia das mentalidades e dos hábitos herdados do passado.

Portanto, dada a expressiva diversidade de processos de valorização dos recursos e os obstáculos à promoção do DTS, torna-se possível apostar na “existência de modalidades de respostas diferenciadas e inovadoras para se enfrentar, numa estratégia de resistência, os novos desafios que estão sendo colocados pela globalização neoliberal” (VIEIRA; CAZELLA; CERDAN, 2006, p. 15). E é neste ponto que o enfoque de DTS ganha destaque. O desenvolvimento passa a ser visto como um fenômeno multidimensional e voltado para a apropriação efetiva, por todos, do

conjunto dos direitos humanos fundamentais – políticos, civis, sociais, econômicos, culturais, ambientais (SACHS, 2001b). Esse novo estilo de desenvolvimento exige a tomada de consciência das diferentes percepções e conflitos de interesses relativos aos modos de apropriação e uso do patrimônio natural e cultural e da complexidade envolvida nas inter-relações entre os homens e a natureza (VIEIRA; CAZELLA; CERDAN, 2006).

O enfoque de DTS exige também a mobilização intensiva da poupança local para investimentos em sistemas produtivos locais, além de um novo padrão de gestão pública voltada para a valorização da *endogeneidade* das inovações socio-técnicas (pensada em sentido amplo, que inclui o amplo leque de tecnologias físicas, químicas, biológico-ecológicas e sociais) e para a garantia da sustentabilidade ecológica e social das estratégias de desenvolvimento no longo prazo – o caráter endógeno da inovação é visto como resultado de uma construção social e, como o território também é resultado de uma construção social, então ele deve ser concebido com um dispositivo de inovação (PECQUEUR, 2006a).

### 2.3 DA TEORIA DOS *COMMONS* AO ENFOQUE DA COGESTÃO ADAPTATIVA DOS RECURSOS NATURAIS DE USO COMUM

Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, um certo número de eixos emergentes de pesquisas começou a catalisar o processo de articulação e consolidação institucional da *ecologia humana sistêmica*. Um deles diz respeito à investigação dos *modos de apropriação e sistemas de gestão de recursos comuns*. As condições de viabilidade de uma modalidade de gestão simultaneamente integrada e descentralizada dos recursos naturais vêm sendo debatidas num cenário de globalização perversa de circuitos econômico-financeiros e culturais. Nesse contexto, os conflitos de percepção e interesse envolvem uma grande diversidade de atores sociais, exigindo a concepção de sistemas alternativos de gestão.

No caso específico da gestão de recursos naturais, impõe-se a preocupação pela diversidade de representações cognitivas dos atores sociais das diferentes escalas espaciais e temporais envolvidas, bem como as incertezas e controvérsias científicas que acompanham o esforço de compreensão e manejo das dinâmicas

ecossistêmicas (REBOUÇAS; FILARDI; VIEIRA, 2006; VIEIRA, 2005a). Pensando em aliar objetivos de conservação e de desenvolvimento, a gestão dos recursos naturais torna-se, então, uma dimensão constitutiva da *problemática do meio ambiente e do desenvolvimento* (VIEIRA; WEBER, 2002; WEBER, 2002). Assim, é um dos componentes essenciais do “[...] processo de regulação das inter-relações entre sociedade e natureza e das transformações recíprocas que suas interações impõem respectivamente, ou que elas tornam possíveis numa perspectiva de co-evolução a longo prazo.” (GODARD, 2002, p. 210). Neste sentido, de acordo com Seixas e Berkes (2005), ela possui duas dimensões inter-relacionadas, o sistema social e o sistema ecológico, geralmente examinadas separadamente, sendo que as especificidades de cada contexto social, econômico e cultural não são levadas em consideração pelos tomadores de decisão (BOUAMRANE; ANTONA, 1998).

Torna-se indispensável então levar em conta as interdependências entre as partes de um ecossistema (por exemplo, os recursos florestais) e entre diversos ecossistemas, além das percepções e as representações dos atores sociais, os direitos que permitem aos usuários dispor do acesso aos recursos, os processos de tomada de decisão envolvendo os atores, e as interações entre estes componentes. Por isso essa gestão precisa ser integrada, compartilhada e negociada. A gestão integrada pode assumir um perfil transdisciplinar, permitindo-nos focar, por um lado, os fenômenos de degradação e as ações corretivas ou reparadoras a serem empreendidas, e, por outro lado, as análises centradas na disponibilidade de recursos para a satisfação das necessidades humanas, bem como os processos participativos de tomada de decisão política (VIEIRA, 2005a; GODARD, 2002). E a busca de soluções para os problemas de degradação ecossistêmica deve ocorrer de forma negociada, envolvendo o conjunto dos atores sociais implicados.

Portanto, a seguir parte-se da elucidação do conceito de *recursos naturais de uso comum* no âmbito da teoria dos *commons*. A noção de cogestão é recolocada em foco, visando explorar com mais acuidade a necessidade de ajustá-la a uma abordagem sistêmico-complexa da problemática socioambiental e às insuficiências dos sistemas tradicionais de gestão. Neste sentido, falamos de sistemas de *cogestão adaptativa*. Na sequência, serão retrabalhados alguns outros conceitos importantes, como *instituição*, *conflito* e *aprendizagem*.

### 2.3.1 Teoria dos *commons*

Aquilo que denominamos *recurso* transforma-se ao longo do tempo, dependendo da evolução dos ambientes e das possibilidades técnicas, da reconfiguração das necessidades sociais e das condições de viabilidade econômica. No âmbito da *teoria dos recursos de uso comum* – ou teoria dos *commons* – os recursos naturais são considerados como bens livres, ou seja, bens que não pertencem a ninguém, e/ou atravessam a propriedade que os homens exploram sem poder influenciar o processo de renovação de maneira positiva (VIEIRA; WEBER, 2002; OAKERSON, 1992; BERKES, 2005a; SEIXAS; BERKES, 2005a). Os *recursos de uso comum* são recursos que podem ser geridos e usados, mas não produzidos. Este é o caso, por exemplo, dos recursos pesqueiros, da fauna selvagem, das águas superficiais e subterrâneas, das pastagens naturais e das florestas naturais.

Fazem parte desta classe de recursos os peixes, os animais selvagens, as florestas naturais, a atmosfera, as áreas de pastagem comunitária e as águas subterrâneas, por exemplo. Eles podem ser geridos sob quatro formas “puras” de *regimes de apropriação* – ou arranjos institucionais que governam seu acesso e sua utilização:

- *livre acesso* (ausência de direitos de propriedade bem definidos; o acesso é livre e aberto a todos);
- *propriedade privada* (um indivíduo ou corporação tem o direito de excluir os outros e de regulamentar o uso dos recursos);
- *propriedade estatal* (é o governo quem controla o acesso e regulamenta o uso);
- e
- *propriedade comunal ou comunitária* (o recurso é controlado por uma comunidade definida de usuários, que pode excluir outros usuários e regulamentar a utilização do mesmo).

Na prática, os recursos de uso comum tendem a serem controlados mediante combinações desses regimes, existindo variações nas combinações. Porém, há diferentes interesses em jogo quando se trata de gerir o que é de todos, dando margem a um debate sobre qual seria o regime de apropriação mais adequado para

determinado recurso natural (BERKES, 2005a; FEENY, 1994). Entendemos por “regime de apropriação adequado” aquele que permite aos diferentes atores sociais envolvidos o acesso e o uso de um dado recurso natural de forma equitativa, permitindo a satisfação de suas necessidades básicas, a geração de renda (quando houver esta possibilidade), mas que também preserve a resiliência do recurso. Dessa forma, o essencial seria pensar num sistema de gestão que possibilite a conservação dos recursos com o desenvolvimento social, econômico, político e cultural dos atores que os utilizam e das instituições envolvidas que operam em ambientes sociais e econômicos dentro da área em pauta. Dessa forma, o sistema estaria em melhores condições para assegurar a integração do processo de desenvolvimento econômico e compatibilizar os usos múltiplos dos recursos com as condições de reprodução do meio ambiente, sempre favorecendo sua articulação orgânica com o esforço de ordenamento espacial (BROWN, 2002). Esse sistema de gestão deve, portanto, ser legítimo, efetivo e justo, considerando que existem diversas modalidades de uso em relação à natureza, além de conflitos recorrentes de percepção e interesse envolvendo uma grande diversidade de atores sociais, e que estes possuem formas diferentes de poder e podem afetar de maneira diferenciada as tomadas de decisão e os processos de planejamento (REBOUÇAS; FILARDI; VIEIRA, 2006, BROWN, 2002).

Neste debate, um papel de destaque tem sido atribuído ao argumento de Garrett Hardin (1973) sobre a *tragédia dos bens comuns*<sup>60</sup>. Neste texto, Hardin afirma que os recursos de uso comum em regime de apropriação comunal são necessariamente suscetíveis à sobre-exploração e à degradação. Em outras palavras, no modo de apropriação comunal acentuam-se os riscos de erosão dos recursos em

---

<sup>60</sup> Seu artigo “*The tragedy of the Commons*” faz parte, ao lado do “dilema do prisioneiro”, de um exemplo clássico da *teoria da escolha racional*. Os teóricos desta escola consideram “a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo. [As instituições estruturariam a interação estratégica] ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo em que propiciem aos atores ‘ganhos de troca’, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque ‘calculador’ clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205-206).

consequência das coações envolvidas no jogo do mercado competitivo, privilegiando interesses individuais em detrimento dos interesses da comunidade (FEENY, 1994; WEBER, 2002; BERKES, 2005a; VIEIRA; WEBER, 2002). Assim, Hardin (1973) pressupõe duas soluções possíveis para uma gestão eficiente dos “commons”: a apropriação privada ou a apropriação estatal (DIEGUES, 2001; WEBER, 2002). Entretanto, “as soluções para ambos os problemas – exclusão e subtração – são passíveis de serem encontradas em cada um dos regimes de apropriação (privada, estatal ou comunal). E nenhum dos regimes de apropriação tomado isoladamente é suficiente para garantir o uso sustentável dos recursos” (BERKES, 2005a, p.64). Este dependeria da existência de legislação governamental pertinente e da formação de relações contratuais envolvendo o setor governamental e o setor empresarial (VIEIRA, 2005c).

Mas para vários autores, na evolução do debate sobre o tema, a apropriação comunitária não é sinônimo de livre acesso, e muitos recursos explorados no modo de apropriação comunal têm sido geridos de forma ecológica e socialmente viável ao longo do tempo (WEBER, 2002). Desse modo, a análise de Hardin exprimiria uma visão pessimista e socialmente desmobilizadora da crise e das práticas hegemônicas de apropriação e de gestão dos recursos naturais de uso comum. Esta interpretação estaria conferindo legitimidade às práticas de controle governamental centralizado e autoritário e justifica o deslocamento do poder decisório da esfera pública para as “arenas” do sistema financeiro internacional (VIEIRA, 2005b; VIEIRA, 2005c). Assim, como afirma Medeiros (2009), durante anos a metáfora da tragédia dos comuns foi (e de certa forma ainda persiste) a “fonte de inspiração” para a criação de sistemas de gestão de recursos naturais rígidos, socialmente excludentes e ecologicamente predatórios.

Já nos anos 1980, para além do debate em torno da tragédia dos bens comuns, as práticas de desenvolvimento e de gestão dos recursos naturais começaram a sofrer algumas mudanças. Estas se deram pela valorização do conhecimento técnico associado ao *conhecimento ecológico tradicional* e ao *conhecimento local*.

Nos anos 1990, intensificaram-se as iniciativas de envolvimento comunitário na elaboração, implementação e avaliação de projetos de desenvolvimento e gestão de recursos naturais. Difundiou-se assim a assim chamada *pesquisa participativa*.

## A participação

A importância da participação se dá pela busca de sustentabilidade no uso de recursos, somada à busca de empoderamento das populações menos favorecidas e de valorização do potencial contido nas diversas expressões de conhecimento local, por meio de múltiplas abordagens e técnicas (SEIXAS, 2005). Alguns exemplos de pesquisa participativa podem ser visualizados no quadro 6.

Quadro 6 – Abordagens para a pesquisa participativa

Abordagens	Surgimento	Características	Principais técnicas	Limitações
<b>Diagnóstico Rápido Rural</b> ( <i>Rapid Rural Appraisal</i> )	Final dos anos 1970, para superar deficiências da pesquisa convencional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprender diretamente com as pessoas do local, rápida e progressivamente</li> <li>- Evitar tendências na coleta de dados               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Otimizar o aprendizado</li> <li>- Fazer triangulação de informações</li> </ul> </li> <li>- Buscar a maior diversidade possível de informações</li> </ul>	Entrevistas semi-estruturadas, observação participativa e pesquisa de informação em fontes secundárias	Ainda é uma forma de pesquisa “extrativista”, controlada pelo pesquisador de fora (obtem as informações por meio de pessoas locais mas as analisa longe destas últimas)
<b>Diagnóstico Rural Participativo</b> ( <i>Participatory rural Appraisal</i> )	Originou-se de diversas abordagens de pesquisa e desenvolvimento comunitário	<p>Todas do Diagnóstico Rápido Rural. Mas o pesquisador também precisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser um facilitador para a comunidade local para que estes façam a investigação, a análise e a apresentação dos dados, num processo de aprendizagem mútua               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter consciência autocrítica</li> <li>- Ter responsabilidade pessoal</li> <li>- Compartilhar informações e ideias entre os habitantes locais e os pesquisadores de fora, e experiências e atividades entre diferentes <i>stakeholders</i></li> </ul> </li> </ul>	Principalmente técnicas visuais; diagnóstico e planejamento participativo; implementação, monitoramento e avaliação participativa de programas; investigação de tópicos específicos; e treinamento e orientação para pessoas de fora e do local	-
<b>Análise de stakeholders</b> <sup>61</sup> ( <i>Stakeholders Analysis</i> )	Anos 1990 em resposta à inadequação dos métodos convencionais de	Dá maior atenção aos custos e benefícios privados, tais como são percebidos por aqueles que tomam decisões em diversos níveis	São praticamente as mesmas técnicas das duas abordagens acima, além da	-

<sup>61</sup> De acordo com Chevalier (2001 apud Seixas, 2005, p. 78), *stakeholder* “é qualquer pessoa, grupo ou organização, em diversos níveis (doméstico, local, regional, nacional, internacional, privado ou público), que afeta ou é afetado pela dinâmica de funcionamento de um dado sistema de gestão de recursos naturais (i.e., políticas, decisões e ações)”.

	análise econômica para a avaliação ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assegura que os interesses dos grupos marginalizados e sem poder sejam levados em conta durante as tomadas de decisão</li> <li>- Busca identificar os <i>stakeholders</i> e fazer um diagnóstico de suas preocupações e interesses relativamente ao sistema em operação</li> </ul>	identificação da principal finalidade da análise; da busca de compreensão do sistema, suas interações hierárquicas e as decisões; a investigação dos interesses dos principais <i>stakeholders</i> ; a identificação dos padrões e contextos de interações entre os <i>stakeholders</i> (natureza dos conflitos e das ações de cooperação); e a administração de conflitos entre os <i>stakeholders</i>	
<b>Pesquisa-ação participativa</b> ( <i>Participatory Action Research</i> )	Durante os anos 1960 e 1970, diante da frustração de sociólogos e antropólogos no lidar adequadamente com as implicações políticas do resultado de suas pesquisas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apreciação da capacidade dos seres humanos de refletir, aprender e promover mudanças</li> <li>- Participação de comunitários em todos os passos da pesquisa</li> <li>- Compromisso do pesquisador-facilitador de permanecer no processo por um longo período de tempo e desenvolver ações com base no conhecimento gerado de forma dialógica</li> <li>- Democratização da produção e dos usos do conhecimento</li> <li>- Seleção de técnicas de pesquisa de acordo com sua adequação à situação local             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Imparcialidade ética nos benefícios do processo de geração de conhecimento (os resultados da pesquisa-ação devem beneficiar as comunidades, sendo efetivamente apropriado pelas mesmas)</li> </ul> </li> <li>- Compromisso de promover mudanças sociais de forma não-violenta</li> <li>- Postura ecológica em relação à sociedade e à natureza</li> </ul>	Pesquisa coletiva mediante reuniões e sociodramas, redescoberta crítica da história, valorização e aplicação da cultura popular (folclore), e produção e difusão de novos conhecimentos por meio de formatos escritos, orais ou visuais	-

Fonte: Elaborado pela autora com base em Seixas (2005).

Insiste-se na necessidade da participação dos diversos atores com interesse no acesso e uso de determinado recurso porque existe, atualmente, uma pressão crescente por parte da sociedade, especialmente dos movimentos sociais, para que os mais diversos segmentos participem, e também uma constatação por parte das

autoridades da ineficiência e desperdício de recursos de inúmeros programas e políticas governamentais, que grande parte das vezes são elaborados para estes próprios atores.

Entretanto, para que a gestão seja considerada *participativa*, torna-se necessário empoderar grupos sociais excluídos e encorajar mudanças no ordenamento sociopolítico. E seria importante lembrar que os processos participativos por si só não garantem que os sistemas de gestão se tornem sustentáveis. Não obstante, sua aplicação consistente poderá facilitar o entendimento dos atores no que diz respeito à busca de soluções para os problemas de apropriação e uso de recursos, estimulando a capacitação dos grupos locais, diminuindo conflitos e criando suportes para várias alternativas de gestão que, certamente, são componentes essenciais do princípio de sustentabilidade (BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002). Mas quando se trata da questão da participação, seria importante distinguir entre

participação ampla em todos os estágios do processo de planejamento, implementação e controle de ações de desenvolvimento, e a simples manipulação de recursos humanos para a implementação de projetos, programas ou planos de ação concebidos de fora e impostos às populações de forma mais ou menos autoritária e tecnocrática (VIEIRA, 2006, p. 270).

Alguns exemplos que podemos dar sobre diferentes formas de participação estão apresentadas no Quadro 7 abaixo:

Quadro 7 – Formas de participação e suas principais características

<b>Formas de Participação</b>	<b>Características</b>
<i>Participação passiva</i>	Ocorre por meio da percepção do que está acontecendo ou o que já aconteceu. Não há mecanismo para responder às sugestões feitas pelos atores sociais. A informação gerada e partilhada pertence ao sistema de gestão.
<i>Participação pela informação dada</i>	Dá-se através de respostas às questões propostas pelos tomadores de decisão usando questionários ou abordagens similares. Nenhuma oportunidade existe para que os atores sociais influenciem os procedimentos. A informação gerada não é partilhada nem checada com exatidão
<i>Participação pela consulta</i>	Os atores sociais são consultados e os agentes externos ouvem seus pontos de vista. Estes agentes definem os problemas e as soluções. Processos consultivos não são oferecidos para as tomadas de decisão e os tomadores de decisão não são obrigados a considerar os pontos de vista dos atores sociais
<i>Participação pelos incentivos materiais</i>	Ocorre em troca de dinheiro, comida ou outro incentivo material
<i>Participação funcional</i>	Os atores sociais participam através da formação de grupos a fim de atingirem objetivos pré-determinados, muitas vezes promovidos por grupos externos. As instituições criadas tendem a ser dependentes de assistência externa, podendo tornar-se dependentes permanentemente

<i>Participação interativa</i>	Os atores sociais participam em conjunto com os tomadores de decisão, conduzindo à criação de novos grupos locais ou reforçando os já existentes. Estes grupos têm controle sobre as decisões locais, fazendo os indivíduos manterem estruturas ou práticas. Isso leva a métodos interdisciplinares e processos estruturados de aprendizagem
<i>Auto-mobilização/Participação ativa</i>	Ocorre a partir de tomadas de iniciativas independentes de instituições externas com o objetivo de mudar os sistemas de gestão

Fonte: Pimbert; Pretty (1994 apud Brown, Tompkins e Adger, 2002).

Além de diferentes formas de participação, devemos considerar a existência de diferentes níveis de participação. Estes dependem do grau de controle que os tomadores de decisão nas instituições formais detêm sobre os recursos em questão, além do nível de poder decisório que eles estariam realmente dispostos a renunciar. Outros condicionantes essenciais dizem respeito à maneira pela qual os tomadores de decisão – com poder de veto – percebem os outros atores sociais: como uma ameaça ao atendimento dos seus interesses corporativos, ou como co-gestores de recursos comuns sensíveis ao ideário da sustentabilidade. Além disso, trabalhar com diferentes atores exige considerar o cenário social e cultural no contexto do qual eles operam, para assegurar que estejam engajados de maneira social e culturalmente apropriada.

Shekhar Singh (2003) identifica diferentes níveis de participação e a sua natureza, que estão apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 – Tipos de participação e sua natureza

<b>Níveis de Participação</b>	<b>Natureza da Participação</b>	<b>Observações</b>
<i>Fornecimento de livre trabalho</i>	Há uma mudança para forçar a comunidade a fornecer livre trabalho ou outra contribuição em dinheiro para projetos públicos, especialmente aqueles designados por outros para serem em “benefício da comunidade”	Esta prática continua até hoje. Muitos projetos e atividades de desenvolvimento rural têm um componente de “contribuição beneficiária”. Não há consultas ou aprovação ou informações prévias aos indivíduos a respeito dos projetos ou atividades
<i>Informações prévias sobre projetos/atividades</i>	Diz respeito à informações que afetam os indivíduos, tanto perdedores quanto ganhadores, de impedir projetos ou atividades que terão um impacto em suas vidas	Este tipo de participação dá aos indivíduos um “senso de envolvimento” nos projetos ou atividades e dá tempo para aqueles que podem ser adversamente afetados fazerem o que for melhor. Consultas ou aprovações da comunidade não são pedidas, nem qualquer contribuição sobre a conveniência do projeto ou atividade
<i>Audiências públicas</i>	Tem a função de informar à população os detalhes das atividades ou projetos propostos, dando a elas uma oportunidade	Nesta forma de participação é dada uma oportunidade para evidenciar as desconfianças sobre a atividade ou projeto

	para expressar seus pontos de vista sobre os impactos do projeto	proposto e trazer ao conhecimento das autoridades os impactos adversos que pode ter sobre os indivíduos afetados. Não há geralmente um mecanismo que assegure que os pontos de vista expressados pelas pessoas serão levados em consideração nas tomadas de decisão final
<i>Consulta aos indivíduos</i>	Refere-se a discutir com a população um pouco das intervenções necessárias a fim de tratar dos problemas que eles estão enfrentando	Aqui, é dada aos indivíduos uma oportunidade para que indiquem os projetos e as atividades que eles têm preferência. Não há certeza que os seus pontos de vista irão prevalecer
<i>Compartilhando controle com os indivíduos (cogestão)</i>	Busca a aprovação da comunidade antes que as atividades ou projetos sejam iniciados	Empodera-se a comunidade local a dizer de que forma seus recursos serão geridos. Neste processo, nem o governo ou outras agências e nem a comunidade podem, por eles mesmos, aprovar qualquer ação. A aprovação deve ser conjunta
<i>Controle absoluto</i>	Apenas a comunidade tem o poder para decidir sobre o uso e a gestão do recurso	Este nível empodera totalmente uma comunidade para reconhecer os recursos naturais existindo sob seu controle

Fonte: Adaptado de Singh (2003).

Deste modo, a dinâmica de construção de projetos de desenvolvimento sustentável passaria a ser conduzida guardando sintonia fina com as especificidades de cada eco-região para onde eles são direcionados, envolvendo as populações interessadas nas decisões e gerando assim novas formas de governança. Elas permitiriam o exercício de novas formas de articulação orgânica do Setor público, do Setor privado e da Sociedade civil organizada e o compartilhamento equitativo de direitos e deveres (ROSAR, 2007).

## **Conflitos**

Em relação aos conflitos, vistos como dimensão constitutiva da dinâmica de sistemas de gestão de recursos naturais, eles podem ser explícitos ou implícitos, variando em dimensões, nível e intensidade. Assumem portanto diferentes conotações em diferentes contextos. Isso pode contribuir para caracterizar o baixo nível de conscientização da virulência dos processos de degradação socioambiental em curso em nosso País, bem como a tendência dominante em nossa cultura política de restringir, na prática, o empoderamento das comunidades locais nos processos decisórios com perfil estratégico (VIVACQUA, 2005).

Singh (2003) nos oferece alguns exemplos de conflitos emblemáticos relacionados a diferentes padrões de acesso e uso sustentável de recursos naturais no cenário contemporâneo (Quadro 9):

Quadro 9 – Conflitos decorrentes do uso do recurso natural

SITUAÇÃO	NATUREZA DO CONFLITO	OBSERVAÇÕES
<b>Comunidades locais estão exclusivamente usando a área para satisfazer suas próprias necessidades.</b>	Conflitos entre as necessidades da comunidade local e as necessidades de uma utilização sustentável.	Se comunidades sentem serem proprietárias do recurso, elas geralmente buscam assegurar que este seja usado de forma sustentável. Pode haver uma distribuição injusta dos recursos dentro da comunidade. Às vezes, pode não ser oferecida uma proteção adequada da biodiversidade.
<b>Comunidades locais estão exclusivamente usando a área para satisfazer suas próprias necessidades, mas há conflitos de necessidades de partes diferentes da comunidade local.</b>	Conflitos entre demandas diversas dentro da comunidade.	Frequentemente, os mais poderosos de dentro da comunidade ganham preferência. Pode não ser oferecida uma proteção adequada à biodiversidade.
<b>Ainda que o objetivo de conservar a área tenha permitido o uso sustentável pela comunidade, demandas comerciais e/ou de infraestrutura são introduzidas, com os benefícios circulando pela comunidade local.</b>	Conflitos entre as necessidades de biomassa das comunidades locais e a tentação de benefícios econômicos e financeiros.	Em muitos casos, se os retornos são altos e permitem à comunidade mudar seus padrões de dependência em relação ao recurso natural, pode haver uma tendência para permitir estas outras demandas. Há impactos adversos para a biodiversidade.
<b>Igual ao item acima, mas com os benefícios não circulando pela comunidade.</b>	Conflitos entre as necessidades da comunidade e a demanda de exploração comercial ou projetos de infraestrutura.	Neste caso, a comunidade pode ter um alto nível de motivação para proteger a área. Como o objetivo da área é o uso sustentável, a lei pode estar a favor da comunidade. Suas habilidades para lutar contra forças externas poderosas são questionáveis. Pode haver impactos adversos tanto na comunidade quanto na biodiversidade.
<b>Não há nenhum uso humano ou, se há, este é muito limitado, determinado pela exigência da conservação da biodiversidade. Nenhuma alternativa é fornecida.</b>	Conflitos entre os imperativos da conservação da biodiversidade e as necessidades da comunidade local.	A maioria das comunidades pode não estar disposta ou habilitada a sacrificar suas próprias necessidades para a conservação da biodiversidade. Pode haver impactos adversos sobre a biodiversidade.
<b>Igual ao item acima, mas com fornecimento de alternativas ou incentivos adequados.</b>	Conflitos entre os interesses da comunidade para conservar e algumas inclinações individuais para explorar.	Fundamentalmente, a maioria das comunidades pode desejar conservar a biodiversidade se tiveram uma chance real para isso e se a conservação não ameaçar sua sobrevivência. Não há impactos adversos sobre a comunidade.
<b>Área designada para a conservação da biodiversidade, mas a pressão de infraestrutura ou pressões comerciais introduzidas com benefícios financeiros e econômicos circulam pela comunidade.</b>	Conflitos entre os imperativos da conservação da biodiversidade e a tentação para retornos financeiros e econômicos.	É geralmente difícil que as comunidades rurais pobres se privem de benefícios econômicos e financeiros ou outros que semelhante situação pode oferecer, especialmente se a área permite a eles pouco acesso e uso do recurso.

		Isto pode ter um efeito ruim sobre a biodiversidade.
<b>Igual ao item acima, mas com os benefícios não circulando pela comunidade.</b>	Conflitos entre o desejo de conservar a biodiversidade e os perigos e dificuldades para isso opondo-se aos interesses comerciais/infraestrutura.	Neste caso, a comunidade pode ter alguns incentivos para proteger a área, ainda que eles tenham pouco controle ou pouco acesso sobre a área. Suas habilidades para protegerem a área contra forças externas poderosas pode ser questionada. Pode haver impactos adversos tanto na comunidade quanto na biodiversidade.
<b>Área conservada tradicionalmente como um lugar sagrado, com controle completo da comunidade.</b>	Conflitos entre crenças culturais/religiosas da comunidade e as necessidades locais de biomassa e renda ou a esperança de justos ganhos financeiros e/ou econômicos pela exploração externa.	Tradicionalmente, crenças culturais e religiosas têm comprovado força suficiente para superar necessidades e tentações.

Fonte: Adaptado de Singh (2003).

Paradoxalmente, os conflitos podem ser vistos como um fator de socialização, integração e coesão social. Mas desde que as necessidades e os interesses em jogo estejam claramente colocados nas arenas de tomada de decisão, onde se tenta negociá-los da melhor maneira possível<sup>62</sup>. Importa ainda levar em conta o estado emocional dos atores envolvidos, especialmente o seu grau de confiança e desconfiança depositado ao mesmo tempo no processo e nos demais participantes.

Quando os conflitos são identificados, impõe-se a formação de consensos. Uma alternativa rotineira consiste em promover a negociação com as partes interessadas, no intuito de flexibilizar suas posições originais. Fisher e Ury (1982), segundo Brown, Tompkins e Adger (2002), sugerem quatro passos centrais neste sentido, a fim de gerar enfoques mais participativos para a conservação e o desenvolvimento nas zonas costeiras: i) separar as partes interessadas do âmbito do problema; ii) focar nos interesses dos atores sociais e não nas suas posições; iii) descortinar um leque o mais variado possível de possibilidades antes de se tomar uma decisão e iv) deixar claro que o resultado será baseado num objetivo concordado entre

<sup>62</sup> No caso de um conflito interinstitucional, por exemplo, poderíamos compreendê-lo melhor através da análise dos atores sociais que compõem estas instituições e de seus interesses. Ou ainda, se houvesse uma maior integração horizontal entre aqueles que fazem as políticas nas várias instituições envolvidas na gestão dos recursos de uso comum, os conflitos poderiam ser minimizados. Para os conflitos que surgem de informações dadas de maneira incorreta ou que são omitidas, tanto em nível local quanto em relação às agências de gestão, o que poderia ser feito é a compilação destas informações e sua transmissão aos atores sociais. De acordo com Brown, Tompkins e Adger (2002), fornecer informação talvez possa ajudar a remover um elemento do conflito, como o mal-entendimento dos impactos das decisões, mas também pode revelar outras questões, tais como a divisão de custos de uma decisão.

as partes. O primeiro passo serve para avaliar os problemas que estão envolvidos, a fonte do conflito, as pessoas envolvidas na disputa, a natureza do interesse de cada grupo ou indivíduo, o contexto legal e institucional e o estágio de evolução do conflito. O nível de vontade das partes em participar do processo também deve ser aferido.

Portanto, contrariando a fábula da “tragédia de Hardin” e demonstrando que o conjunto de aspectos que motivam o ser humano a tomar decisões é muito mais complexo que o modelo proposto, foi possível demonstrar que, além do jogo de interesses dos atores e dos conflitos existentes entre eles, alguns grupos eram capazes de assumir um padrão cooperativo de comportamento, gerando cenários menos destrutivos de uso compartilhado dos recursos comuns. Assim, a tentativa de transição de um modelo de gestão centralizado para uma nova abordagem com caráter cooperativo vem ganhando espaço tanto no debate acadêmico, como nos próprios espaços de gestão. Procura-se assim entender os resultados (*outcomes*) a partir das diferentes combinações de divisão e compartilhamento de poder entre sociedade e Estado (POMEROY; BERKES, 1997).

### **2.3.2 Sistemas de cogestão**

Desse modo, tendo conhecimento da limitação da adoção de apenas um regime de apropriação para gerir os recursos de uso comum e da necessidade de legislação pertinente, de relações contratuais entre os diferentes níveis de governança, de arranjos institucionais adequados e da negociação dos conflitos de uso existentes, a análise dos modos de apropriação dos recursos naturais renováveis deve ser complementada pela análise dos processos de tomada de decisão em *sistemas de cogestão*. Neste tipo de sistema, trata-se de assegurar o compartilhamento de poder e de responsabilidade entre os governos e os usuários dos recursos naturais locais, uma aliança envolvendo usuários diretos, outros indivíduos residentes na área e agências governamentais (CARLSSON; BERKES, 2005; VIEIRA, 2005b; KALIKOSKI; LAVKULICH, 2003; BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002; BOUAMRANE; ANTONA, 1998).

Na prática, o funcionamento de sistemas de cogestão pressupõe a articulação de múltiplos atores, a consideração dos vários níveis de organização política e das

várias escalas pertinentes e as incertezas constitutivas da dinâmica dos sistemas socioambientais.

Segundo Medeiros (2009), a perspectiva da cogestão evidencia que a participação dos usuários é uma condição *sine qua non*, tanto nas discussões acadêmicas quanto nas discussões políticas acerca de processos participativos, e da mesma forma, nos próprios espaços de tomadas de decisão. Em países como o Brasil, ainda com resíduos de autoritarismo na cultura política e em processo de redemocratização, a participação efetiva ainda se encontra em estágio embrionário.

No regime de cogestão, a busca de *conexões institucionais transescalares* torna-se um pré-requisito de viabilidade do sistema, ou seja, a busca por processos integrativos pensados como instituições tanto horizontalmente (integração em termos espaciais) quanto verticalmente (integração em termos de organização territorial) (BERKES, 2005b). E são os próprios atores, participantes dos processos de tomada de decisão (usuários locais e externos, agentes governamentais, representantes de organizações civis) que buscam efetivar estas conexões institucionais na prática. Outros formatos institucionais que apelam para a relevância dessas conexões podem ser visualizadas no Quadro 10.

Quadro 10 – Características de alguns formatos institucionais que intensificam as interações transescalares

<b>Formato institucional</b>	<b>Conexões verticais</b>	<b>Compartilhamento de poder</b>	<b>Ênfase</b>
<i>Cogestão</i>	Usuários no nível local com o nível governamental	Poder formal compartilhado em parceria	Um mecanismo que habilita os usuários no nível local a participarem da gestão
<i>Corporação de multi stakeholders</i>	Múltiplos grupos de usuários com o nível governamental	Geralmente consultivo	Geralmente uma ferramenta para estimular a participação pública
<i>Organizações para o desenvolvimento, empoderamento e cogestão</i>	Em geral uma relação tripartite envolvendo usuários de recursos, ONGs e agências governamentais	Raramente ocorre o compartilhamento formal do poder decisório	Desenvolvimento social, empoderamento
<i>Ciência cidadã</i>	Grupos ativistas locais com agências governamentais	Parcerias para trocas de informação e formulação de políticas, mas raramente compartilhamento formal do poder decisório	Ativismo civil para a gestão ambiental
<i>Comunidades políticas</i>	O nível local com os níveis regional e internacional	Nenhum compartilhamento formal do poder decisório	Resolução de problemas regionais com <i>inputs</i> locais
<i>Movimentos sociais e redes globalizadas</i>	Ênfase nas interações horizontais, algumas interações verticais	Nenhum compartilhamento formal do poder decisório	Conexões Norte-Sul para abordar impactos gerados por instituições mais amplas em termos de escala

Fonte: Berkes, 2005b.

A ênfase colocada nos arranjos institucionais criados visando definir regimes específicos de apropriação de recursos naturais renováveis permite estabelecer uma estrutura de direitos e deveres que regula o relacionamento entre os diversos atores sociais implicados (VIEIRA; WEBER, 2002). No caso de países do Sul, os atuais processos de utilização predatória dos recursos têm sido impulsionados por meio da dissolução gradual dos arranjos institucionais que existiam no nível comunitário e que se mostraram, no passado, capazes de preservar padrões sustentáveis de uso em horizontes de longo prazo. Neste sentido, em função da multiplicidade de atores envolvidos, participando direta ou indiretamente, conscientemente ou não de um sistema de gestão de recursos naturais, surge a necessidade de uma estrutura institucional, capaz de promover e implementar um tipo de gestão global e integrada (GODARD, 2002). Trata-se de um ponto importante, na medida em que as instituições locais podem dispor de diferentes expressões do conhecimento dos usuários tradicionais de recursos comuns – em contraste com as agências de gestão centralizada.

Portanto, um sistema de cogestão tende a estimular o *diálogo de saberes*, dando um destaque especial ao conhecimento ecológico tradicional e ao conhecimento local das comunidades. Estes dois últimos, mesmo sendo diferentes das práticas acadêmicas, oferecem subsídios para o fortalecimento institucional, pelo fato de condicionarem a formação de identidades coletivas e modos de vida plurais. Além disso, a auto-organização pode ser vista também como uma dimensão crucial nesses processos. Esta noção designa aqui o surgimento (endógeno) de redes formais e informais, que trabalham em um processo criativo e colaborativo, muitas vezes recorrendo a uma gama de fontes de conhecimento e de ideias, a fim de resolver problemas emergentes no contexto comunitário (ARMITAGE et al., 2009). Algumas outras características importantes desse conceito incluem: (i) arranjos institucionais inovadores e incentivos de diferentes escalas e níveis espaço-temporais; (ii) novos processos de aprendizagem transformadora, exercitada por meio da vivência da complexidade envolvida na dinâmica de sistemas complexos; (iii) monitoramento e avaliação contínua das intervenções realizadas; (iv) a cultura política e (v) os espaços de manobra visando criar novas conexões entre as comunidades científicas e os espaços de planejamento e gestão político-institucional.

Para o sucesso de processos de cogestão, Armitage et al. (2009) elenca dez condições principais: sistema de recursos bem definidos; contexto de uso do recurso em pequena escala; conjunto de entidades sociais claras e identificáveis com interesses compartilhados; direitos de propriedade razoavelmente claros; acesso para adaptar o portfólio das medidas de gestão; compromisso em apoiar um processo de desenvolvimento institucional de longo prazo; oferta de formação, capacitação e de recursos nos níveis locais, regionais e nacionais para os diferentes atores; líderes-chaves ou pessoas preparadas para os processos; abertura dos participantes para compartilhar e recorrer a uma pluralidade de sistemas de conhecimento e fontes; e políticas ambientais regionais e nacionais explicitamente apoiando esforços de gestão colaborativa.

### **2.3.3 A cogestão adaptativa**

Ao se trabalhar com sistemas socioambientais, uma noção mais completa do que a de cogestão seria a cogestão adaptativa, que mescla princípios e práticas da cogestão e da gestão adaptativa. Neste sistema de gestão, é dado destaque para as funções da aprendizagem e de conexões horizontais e verticais da governança (ARMITAGE; MARSCHKE; PLUMMER, 2008). Dessa forma, incrementa-se a flexibilidade do sistema de gestão, tornando-o cada vez mais sensível à especificidade de lugares e situações, bem como à necessidade de se levar em conta a rede de organizações correlatas operando num horizonte transescalar. Em outras palavras, esta abordagem permite-nos explorar com novas lentes as consequências desses processos de aprendizagem (experiential e experimental) na consolidação de práticas cooperativas em espaços de governança.

Da perspectiva do enfoque de cogestão adaptativa, a capacidade de ligar mecanismos adaptativos e colaborativos oferece o potencial de produzir processos deliberativos que estimulam ao mesmo tempo reflexão, a observação e a abertura de novas oportunidades para a comunicação e persuasão entre grupos sociais onde predominam as incertezas no campo do planejamento estratégico (ARMITAGE et al., 2009). Ainda de acordo com estes autores, o processo de cogestão adaptativa ajuda também os atores na articulação da ampla gama de valores e pressupostos que irão moldar a governança, favorecendo uma consideração lúcida das conexões entre

vários atributos: i) um maior reconhecimento das diferentes necessidades e uma ênfase nos arranjos distributivos entre as partes interessadas; ii) um esforço contínuo para construir culturalmente normas e regras formais e informais; iii) a formação de ligações horizontais e verticais e de redes para promover a construção da confiança e da aprendizagem social; iv) uma grande variedade de tipos e de fontes de conhecimento, e o desenvolvimento compartilhado de tal conhecimento entre as partes interessadas; e v) a ampliação da capacidade de resposta proativa das organizações de gestão de recursos face às incertezas constitutivas da dinâmica de sistemas socioambientais.

No caso das conexões institucionais transescalares, a noção de *cogestão adaptativa* torna-se particularmente interessante ao integrar as *incertezas* aos processos de tomada de decisão e ao permitir que os formuladores de políticas e os gestores possam *aprender* a partir de seus êxitos e fracassos. Ela possibilita também estudar a dinâmica de sistemas tanto naturais quanto sociais, sistemas estes não-lineares e imprevisíveis, bem como abrir os sistemas de planejamento e gestão a um maior padrão de envolvimento autêntico da sociedade civil. Além disso, encoraja a formação de vínculos de confiança entre as partes, além das práticas de aprender-fazendo que fundamentam a criação e a consolidação de *instituições resilientes*. Aqui, como já foi destacado acima, a noção de resiliência abre uma janela promissora para o estudo da dinâmica de sistemas socioambientais (BERKES; FOLKE, 1998; BERKES, 2005b).

#### **2.3.4 Instituições**

Segundo os intérpretes do enfoque da cogestão adaptativa, o conceito de *instituição* ganha destaque num esforço de gestão antecipativo-proativa, ou seja, das regras formais e informais utilizadas na estruturação dos modos de apropriação dos recursos de uso comum (VIEIRA, 2008). *Instituições* são regras de uso utilizadas para ordenar as ações dos atores, regras sobre os atributos do estado do mundo e suas transformações e regras sobre os atributos da comunidade dentro da qual a situação de ação ocorre (OSTROM, 2011). Assim, as instituições devem ser definidas de maneira a permitir uma expressão plural das diversas racionalidades e dos interesses dos diversos grupos sociais envolvidos em sistemas de gestão (GODARD, 2002).

Trabalhando com o conceito de instituições, o *neo-institucionalismo* relaciona-se com o enfoque analítico adotado nesta tese (no Quadro 11 abaixo é possível visualizar algumas características das três versões deste enfoque). Um dos grandes expoentes desta abordagem é Douglas C. North, ganhador do prêmio Nobel em economia em 1993. Sua contribuição enfatiza o contexto da formação de instituições políticas e econômicas.

Quadro 11 – Algumas características da abordagem neo-institucionalista

<b>ABORDAGENS CARACTERÍSTICAS</b>	<b>Institucionalismo histórico</b>	<b>Institucionalismo da escolha racional</b>	<b>Institucionalismo sociológico</b>
<b>Problema da definição das relações entre instituição e comportamento</b>	Utiliza o enfoque “calculador” e “culturalista”	Desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento  Chama a atenção para aspectos fundamentais da vida política subestimados por outros enfoques, oferecendo as ferramentas analíticas correspondentes  A ação política envolve a gestão da incerteza e é importante o fluxo de informações tanto para as relações de poder como para as situações políticas  Destaque ao papel da interação estratégica na determinação das situações políticas	Definem as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores  Demonstram que mesmo um ator fortemente utilitário pode escolher estratégias em repertórios dotados de especificidade cultural. Assim, há novas possibilidades para a influência do ambiente institucional sobre as escolhas estratégicas dos atores
<b>Explicação da origem e das modificações das instituições</b>	O mundo está saturado de instituições: as relações de poder inscritas nas instituições existentes conferem a certos atores ou interesses mais poder do que a outros no tocante à criação de novas instituições  Na origem das instituições predomina a indução (neo-weberianos no significado atribuído pelos atores históricos às suas próprias ações)	A origem de uma instituição dada é explicada pelos efeitos de sua existência  Contribuem para explicar porque as instituições continuam a existir, mas apenas a um número limitado de contextos	As instituições novas são criadas e adotadas num mundo que já as tem em abundância: a atenção está dirigida para os processos pelos quais os atores que criam novas instituições tomam de “empréstimo” elementos dos modelos de instituições existentes  Este enfoque permite explicar muitos casos de ineficácia constatados em instituições sociais e políticas
<b>Limites</b>	Faltaram análises mais finas da maneira pela qual as	Imagem relativamente simplista das motivações humanas, que	Pode deixar de lado o fato de que o processo

	<p>instituições afetam o comportamento</p> <p>Dedicam pouco tempo a reunir seus resultados em teorias sistemáticas relativas aos processos gerais envolvidos na criação e na mudança institucionais</p>	<p>pode deixar de lado algumas dimensões importantes</p> <p>Necessidade de especificar as preferências ou os objetivos subjacentes dos atores de modo exógeno em relação à análise</p> <p>A conceituação de intencionalidade parte de uma teoria relativamente ligeira da racionalidade humana</p> <p>Abordagem demasiado funcionalista com análises marcadamente “voluntaristas”</p>	<p>de criação ou de reforma institucional envolva um conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição</p> <p>Parecem muitas vezes privilegiar os processos macro-sociológicos de maneira que os atores em jogo se desvanecem</p>
--	---	---	--

Fonte: Elaborado pela autora com base em Hall e Taylor (2003).

Portanto para North (1991), o conceito de *instituição* designa as regras de jogo em uma dada sociedade ou, mais formalmente, das coerções projetadas que moldam as interações humanas e as estruturas políticas e econômicas. Essas regras são definidas pelas relações de autoridade que especificam quem decide o quê em relação a quem, e se constituem em entendimentos compartilhados entre os atores visando definir regimes específicos de apropriação de recursos naturais renováveis. Dessa forma, dizem respeito às prescrições impostas pelas ações que são obrigatórias, permitidas ou proibidas, permitindo estabelecer uma estrutura de direitos e deveres que regula o relacionamento entre os diversos atores sociais implicados (VIEIRA; WEBER, 2002; KALIKOSLI; LAVIKULICH, 2003; BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002). Neste sentido, importa distinguir as *regras informais* (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta, por exemplo) das *regras formais* (constituições, leis, direitos de propriedade, entre outras). As primeiras estruturam os modelos coletivos e normativos do pensamento e da ação social, desempenhando papéis normativos e cognitivos; e as segundas, com existência concreta e construída e com um papel cognitivo e estrutural, corrigem as insuficiências das primeiras, reorganizando o sistema econômico.

Estes arranjos podem mudar ao longo do tempo, sendo resultado das interações entre os atores. Existem três tipos principais: regras operacionais, regras de escolha coletiva ou arranjos externos (OAKERSON, 1992). As *regras operacionais* são feitas para o relacionamento entre os usuários de um determinado recurso natural, limitando a duração e o tipo de uso que deve ser feito desse recurso. Já as *regras de escolha coletiva* são arranjos de propriedade comum, um processo de escolha coletiva

no qual se estabelecem os limites no uso individual para cada ator, seja ele local ou extralocal. Por fim, os *arranjos externos* podem ser i) constitucionais, tendo o Estado um papel chave de formulador destas regras ao estabelecer a capacidade na comunidade de atores em fazer escolhas coletivas locais; e ii) ou a comunidade pode ser dependente de tomadores de decisão externos para legislar e fazer valer as regras operacionais ou depender de arranjos de terceiros para resolver as disputas entre os atores.

### 2.3.5 Aprendizagem

Nesta tese a utilização da noção de aprendizagem leva em conta os seus diferentes significados quando o que está em jogo são processos envolvendo indivíduos, agentes coletivos ou sistemas sociais mais amplos (TABARA; PAHL-WOSTL, 2007). De acordo com Vivacqua (2012), em algumas abordagens o processo de aprendizagem se dá em nível individual, mesmo que condicionada por fatores sociais; e em outras, ele ocorre necessariamente no nível grupal. Dessa forma, ainda segundo esta autora (2012, p. 70), a noção de aprendizagem pode ser melhor entendida se levarmos em conta as interrelações envolvendo os processos de aprendizagem individual e o ambiente social no qual eles são efetivados: “as causas sociais e as ações individuais alcançam assim um equilíbrio dinâmico no qual as relações sociais/culturais e as cognições dos indivíduos são co-determinadas”. Do ponto de vista normativo, a aprendizagem constitui

um processo que facilita o envolvimento público nas questões relativas à gestão dos recursos comuns e potencializa o aumento de poder e da autonomia de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social (TONNEAU; VIEIRA, 2006, p. 318). Trata-se de um processo adaptativo e não linear, que ocorre em meio às mudanças, incertezas e à complexidade constitutiva dos sistemas socioambientais (DIDUCK, 1999 apud VIVACQUA, 2012, p.73).

A natureza dos processos de aprendizagem instituídos influencia mais ou menos decisivamente a formação de estratégias individuais de sobrevivência e melhoria da qualidade de vida. Se o balanço de oportunidades e obstáculos pode conduzir a atitudes e práticas dogmáticas, que não levam em conta os erros cometidos no passado, em muitos casos a aprendizagem adquirida ao longo do tempo favorece

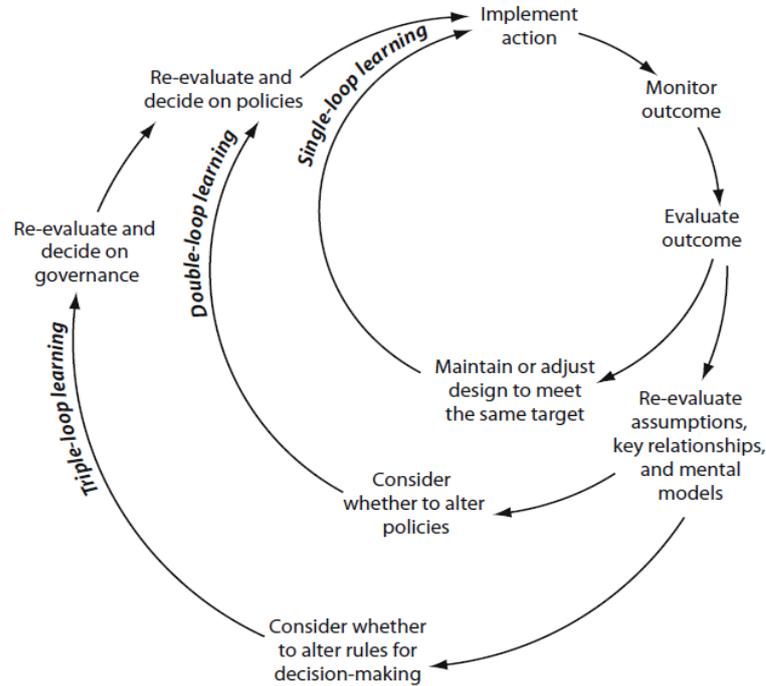
a formação de estratégias que potencializam a abertura de novos flancos cooperativos e emancipadores para o conjunto da população (OAKERSON, 1992). A primeira situação ocorre porque muitas vezes os atores são coagidos a fazerem escolhas baseadas em informações incompletas ou deturpadas, desconhecendo alternativas que poderiam ser consideradas viáveis em princípio. Ou ainda porque muito do comportamento dos atores permanece regido por um viés oportunista.

No contexto da problemática tratada nesta tese, as estratégias de aprendizagem estão relacionadas à criação de instituições flexíveis e de arranjos organizacionais que estimulam a reflexão e a inovação. Neste sentido, a aprendizagem pela via experiencial assume um papel central. Ela emerge quando os atores direcionam sua atenção para as consequências dos seus atos num horizonte crítico-transformador. De acordo com Armitage et al. (2009), a compreensão dessa dimensão experiencial da aprendizagem coloca em destaque a formação de um entendimento compartilhado das consequências dos comportamentos na dinâmica dos sistemas de gestão, bem como as possibilidades das mudanças positivas que podem emergir como resultado.

Mas quando se trabalha com sistemas de gestão, a perspectiva de análise que tem sido mais utilizada é a da *aprendizagem social*. Com base em Armitage, Marschke e Plummer (2008 apud VIVACQUA, 2012, p. 72),

o processo de aprendizagem ocorre por meio de *loops*, os quais podem ser simples, duplos, e, em alguns casos, triplos. Aprendizagem *single-loop* envolve a identificação de problemas e erros e a construção de estratégias alternativas para resolver tais problemas e melhorar os resultados. Aprendizagem por *double-loop* ocorre quando as visões de mundo e os valores existentes são modificados, resultando em mudanças de comportamento. As estruturas organizacionais e institucionais que favorecem o *double-loop* são caracterizadas por uma disposição em assumir riscos para ampliar oportunidades de aprendizagem, esforço por construir confiança, transparência requerida para desafiar valores arraigados, engajamento ativo com a sociedade civil e alto grau de participação cidadã. Por sua vez, a aprendizagem de *triple-loop*, quando ocorre, concentra o foco na criação de normas e protocolos de governança. O desenho e a revisão das normas suscitam um mecanismo reflexivo que favorece mudanças no sistema de governança. Esse processo pode ser comparado à trama de uma corda, entrelaçada, que envolve reflexão, sistema de orientação, integração, negociação e participação, que juntos delineiam agência humana, aprendizagem coletiva e individual e processos de mudança.

Na figura 7 abaixo podemos verificar estes processos de aprendizagem, até chegar à aprendizagem *triple-loop*.

Figura 7 – Aprendizagem *triple-loop*

Fonte: Folke, Chapin e Olsson, 2009.

Nestes sistemas, torna-se indispensável reconhecer e aceitar as incertezas das futuras condições. Esta é a motivação primária para incorporar o conceito de resiliência. E neste sentido, as incertezas são consideradas fundamentais para o êxito da abordagem analítica proposta. As *surpresas locais* ocorrem segundo uma distribuição estatística, e as pessoas respondem a elas pela formação de probabilidades subjetivas que surgem à medida em que novas informações são disponibilizadas. Elas são geridas por indivíduos ou grupos de indivíduos. Por sua vez, as *surpresas transescalares* ocorrem em consequência de ações independentes de muitos agentes individuais situados em diferentes escalas. Nesse caso, as respostas individuais são geralmente ineficazes. As *verdadeiras surpresas-novidades* constituem fenômenos nunca antes experimentados, quando a pré-adaptação torna-se inviável. Elas acontecem em sistemas que têm desenvolvido mecanismos eficazes de reorganização, aprendizagem e renovação. Elas são características socioecológicas que nutrem a resiliência para negociar com mudanças inesperadas (FOLKE; CHAPIN; OLSSON, 2009).

Assim sendo, em sistemas de cogestão adaptativa os processos de aprendizagem individual são ampliados visando a construção da aprendizagem social,

da confiança e do desenvolvimento institucional (ARMITAGE et al., 2009). A aprendizagem social pode ser entendida como um resultado de processos de cogestão adaptativa. Ainda de acordo com Armitage et al. (2009), ela resulta do compartilhamento de conhecimento por diversos atores (pessoas e organizações) mediante processos de aprender a fazer fazendo. Requer uma interação social significativa e um esforço conjunto para se forjar relações de confiança. Ou seja, a adaptação de sistemas socioambientais pode ser vista como um tipo de aprendizagem no qual múltiplos processos interagem em diferentes escalas de ação (FOLKE et al., 2005). Este processo pressupõe que os papéis dos líderes e das redes sejam bem delimitados, que os sistemas de conhecimento sejam adequadamente gerenciados, que confiança e capital social sejam mobilizados e que as organizações-pontes aceitem colaborar para incorporar suas experiências particulares e criar melhores condições de adaptação a mudanças (TÁBARA; PAHL-WOSTL, 2007).

Ainda de acordo com estes autores (2007), além das contribuições de Patel e Stel (2004), Tábara et al. (2005) e Mostel et al. (2007), os processos de aprendizagem social requerem:

- oportunidades para reflexão mútua crítica e a conscientização e modificação de suposições e modelos de análises cultural que são tidos como certos;
- o desenvolvimento de processos democrático-participativos e transescalares de tomada de decisão;
- capacidades reflexivas de indivíduos e sociedades para o desenvolvimento de formas policêntricas de avaliação e gestão de recursos;
- o empoderamento de movimentos sociais e atores para formar as condições dos limites políticos e econômicos que determinam suas oportunidades de envolvimento nesses processos;
- o reconhecimento de interdependências mútuas e interações nas redes de ação existentes; e
- o engajamento ativo de indivíduos em processos de decisão coletiva. Isso pode incluir o desenvolvimento de novas estratégias de gestão e a introdução de novas regras formais e informais.

No entanto, alguns fatores podem limitar essa forma de aprendizagem. Podemos mencionar, por exemplo, o aumento da necessidade de obter mais recursos porque se está inserido em uma economia de mercado; ou a natureza formalizada das interações entre atores locais e agências do governo, que pode criar barreiras para a participação dos atores nas tomadas de decisão; e a incerteza em relação a estoques móveis e suas fronteiras (ARMITAGE et al., 2009). Como mencionamos acima, no rol dos resultados possíveis da aprendizagem social podem ser incluídos, dentre outros, a colaboração<sup>63</sup>, a formação de laços fortes de confiança, a presença de lideranças legítimas, um engajamento social ativo, o empoderamento, e um aumento da capacidade de gerir problemas e negociar conflitos (PAHL-WOSTL, 2007).

A noção de aprendizagem pode ser relacionada também com a noção de sustentabilidade<sup>64</sup>. Em outras palavras, ainda segundo Tábara e Pahl-Wostl (2007), a aprendizagem social pode vir a se tornar aprendizagem sustentável. Para estes autores, a aprendizagem sustentável é diferente da aprendizagem social na medida em que nem todos os resultados do processo de aprendizagem social necessariamente melhoram o que nós consideramos como essencial para a sustentabilidade de longo prazo de sistemas socioambientais, a saber, a capacidade sistêmica co-adaptativa de agentes em antecipar e lidar com os involuntários, indesejados e irreversíveis efeitos negativos do desenvolvimento. Por isso, a principal diferença da aprendizagem sustentável da aprendizagem social é o conteúdo do que é aprendido e os critérios usados para avaliar este conteúdo. Ou seja, para Milbrath (1989 apud TABARA; PAHL-WOSTL, 2007), para a aprendizagem social se mover em direção à sustentabilidade, as pessoas devem aprender a:

- tornarem-se consciente das suas formas de conhecimento;
- entenderem o papel crítico desempenhado pelos valores e crenças na formação da realidade, e que a ciência não é livre de valores;

---

<sup>63</sup> Vale a pena destacar que processos colaborativos, especialmente quando se trabalha com sistemas de gestão, não ocorrem de forma harmônica e homogênea, são permeados por disputas de poder e conflitos relativos a diferentes visões de mundo, valores, normas e interesses (VIVACQUA, 2012).

<sup>64</sup> Uma das primeiras reflexões da sociologia ambiental para ligar os conceitos de aprendizagem social e sustentabilidade foi fornecida por Milbrath (1989) em seu trabalho "*Envisioning a sustainable society: learning our way out*" (TABARA; PAHL-WOSTL, 2007).

- raciocinarem juntos no debate público sobre seus valores para redirecionar o desenvolvimento científico e social;
- compreenderem a complexidade e a interconectividade dos ecossistemas e suas implicações para a ação social;
- pensarem holisticamente, sistematicamente e holisticamente;
- não separarem sociedades humanas da natureza, mas viver em harmonia com a natureza, em vez de dominá-la;
- evitarem interferir em sistemas e ciclos da natureza e reconhecer os limites para o crescimento; e
- se identificarem com e estender nossa compaixão para pessoas de outras terras, outras espécies e as gerações futuras para preservar a integridade da ecosfera e a sobrevivência de todos.

Dessa forma, tem-se a aprendizagem sustentável, que corresponde à aprendizagem para desenvolver a capacidade de gerir opções para a adaptação de sociedades humanas para os limites e as condições de mudança que são impostas pelos seus próprios sistemas socio-ecológicos.

### **2.3.6 Desafios e possibilidades de um sistema de cogestão adaptativa dos recursos naturais de uso comum**

Inúmeros desafios continuam cercando a criação de sistemas de cogestão adaptativa de recursos de uso compartilhado, em função da complexidade envolvida no agravamento da crise socioambiental global (SACHS, 2002a). O enfoque de cogestão abre espaço para a integração do conhecimento científico e do conhecimento ecológico tradicional dos usuários de recursos comuns e oferece flancos visando a internalização consistente da ética patrimonial nos seus fundamentos. Entretanto, ainda é um enfoque visto com reticências pelas comunidades locais, pois além de pressupor a criação de instituições dotadas de legitimidade desde o início do processo de planejamento, o engajamento das populações depende de uma percepção nítida dos incentivos oferecidos. Os riscos decorrentes da sua experimentação podem ser também elevados, e as ferramentas para se trabalhar com este sistema ainda

precisam ser melhor avaliadas e aprimoradas (VIEIRA; WEBER, 2002; OLLAGNON, 2002; GODARD, 2002; WEBER, 2002).

No contexto das experimentações em curso com novos sistemas de gestão, existem diversos instrumentos de apoio a processos de tomada de decisão compartilhada. A intenção é desgastar a hegemonia dos sistemas geridos de forma centralizadora, que justifica a persistência de práticas de inserção cooptada do Terceiro Setor nas decisões (BROWN, 2002). Assim, a maioria dos instrumentos convencionais identifica o problema, estabelece os possíveis cenários tendenciais e seleciona aqueles que se ajustam aos interesses específicos dos decisores.

Os maiores desafios a serem enfrentados atualmente na busca de um sistema alternativo estão relacionados às possíveis modificação dos arranjos institucionais e do quadro legislativo, além do incremento da capacidade de organização dos atores locais. No nível operacional, baixos níveis de capital social constituem bloqueios importantes à elevação do nível de participação autêntica nas tomadas de decisões (BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002). Podemos destacar também a carência de equipes bem treinadas na mobilização de enfoques analíticos alternativos e/ou inadequadas para trabalhos de alcance comunitário. Some-se a isto a existência de poucos exemplos de sucesso na utilização dessas abordagens, bem como a mobilização excessiva de consultores externos às comunidades.

Os desafios referentes à área estrutural referem-se (i) ao excesso de informações omitidas ou desconhecidas por parte dos diversos atores sociais envolvidos; (ii) à sistematização inadequada das informações para acesso público, (iii) à consideração dos ciclos característicos da dinâmica de sistemas de gestão, e (iv) ao *timing* geralmente lento das equipes governamentais nos processos de adaptação aos métodos utilizados por atores locais e comunidades externas. Os padrões de comunicação interpessoal, as formas agressivas de comportamento agressivo e as especificidades das relações intercomunitárias forçadas podem também dificultar a consolidação de práticas participativas.

A viabilidade de sistemas alternativos de gestão inspirados no enfoque defendido nesta tese depende portanto, necessariamente, de um processo bem orquestrado de construção coletiva, de ganho progressivo de legitimidade e da confiança depositada pelos atores nos processos de tomada de decisão, nas instituições e nos indivíduos que tomam e implementam as decisões. As informações

devem ser disponibilizadas facilmente e para o maior número de atores possíveis, e as regras formuladas em conjunto (tomadores de decisão, usuários dos recursos, agentes governamentais, técnicos, sociedade civil organizada), possibilitando a discussão entre as partes e a busca pela negociação de conflitos.

Estas são diretrizes importantes, pois por meio delas aumentam as chances de surgirem objetivos estratégicos efetivamente compartilhados pelos atores. Trata-se de uma concepção da decisão pensada como resultado dos processos de interação entre os atores individuais e/ou coletivos (WEBER, 2002). E, para desenvolver regras, instituições e incentivos, são necessários arranjos sociais que estimulem a flexibilidade e a inovação, considerando as dinâmicas de poder inerentes a novos arranjos institucionais e as relações estabelecidas, mesmo que assimétricas, entre os diferentes atores. Assim, são necessárias novas instituições, incluindo novas legislações e novas políticas, além do estabelecimento de novas parcerias entre organizações.

#### 2.4 O CONCEITO DE INOVAÇÃO NA TEORIA DA COGESTÃO ADAPTATIVA PARA O DTS

Tomando como base o enfoque analítico explicitado acima e o problema central destacado na introdução desta tese, o conceito de *inovações* ocupa uma posição de destaque. A seguir, suas múltiplas dimensões são resgatadas e discutidas.

Os primeiros trabalhos desenvolvidos pelos sociólogos em torno dos processos de inovação emergiram nos Estados Unidos em meados do século XX. Isso porque alguns setores da agricultura foram levados para a via da industrialização e da modernização, guiados pelo desenvolvimento das ciências e das técnicas e baseados em modelos de organização de corte Taylorista e Fordista. Assim, o desenvolvimento das inovações foi fruto de uma disseminação de novidades no seio da sociedade a partir de processos cumulativos e miméticos (GOULET, 2008).

Em 1943, Ryan e Gross realizaram um estudo sobre a difusão do milho híbrido nos Estados Unidos. Neste trabalho, ainda de acordo com Goulet (2008), foi constatado que a ação de um indivíduo no meio social onde os indivíduos interagem tem fortes repercussões sobre o comportamento de outros indivíduos. Dessa forma,

se um indivíduo inova ao optar pela adoção de novas estratégias produtivas, e caso suas escolhas se mostrem realmente eficazes, ele acabará provocando estímulos que muito provavelmente atingirão outros indivíduos do seu círculo de relações. Estes, por sua vez, adotarão a novidade se os resultados do primeiro indivíduo forem exitosas. As inovações tendem portanto a se difundir no tecido social por meio dos contatos entre indivíduos que imitam uns aos outros no contexto de suas redes de influência. Seguindo esta linha de argumentação, Coleman et al. (1966 apud GOULET, 2008) destacam a importância da comunicação entre os indivíduos para que a inovação se difunda efetivamente, bem como os seus usos.

Neste contexto, importa destacar também a contribuição de Schumpeter. Na sua opinião, existem três fases no processo de inovação: a invenção (a ideia potencialmente aberta para a exploração comercial), a inovação (exploração comercial) e a difusão (propagação de novos produtos e processos pelo mercado). Para Schumpeter (1982), a responsabilidade por apresentar novos produtos para o mercado, por meio de combinações mais eficientes, seria do empresário inovador. Essa combinação inovadora aconteceria mediante (i) a introdução de um novo bem; (ii) a introdução de um novo método de produção, baseado numa descoberta cientificamente inovadora; (iii) a abertura de um novo mercado; (iv) conquista de uma nova fonte de matérias-primas, e (v) o estabelecimento de um novo modo de organização de qualquer indústria (criação ou fragmentação de uma posição de monopólio, por exemplo).

Por sua vez, para Rogers (2003, p. 12), uma *inovação* pode ser entendida como “uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção”. Ou seja, se uma ideia parece nova para um indivíduo, ela se torna uma inovação. Mas nova no sentido de conhecimento, persuasão ou decisão a ser tomada. Caso uma novidade não seja percebida como nova, então ela não poderia ser considerada uma inovação. A adoção de uma inovação emergente dependeria, portanto, de cinco pressupostos básicos: (i) de sua vantagem relativa, associada a variáveis econômicas bem como ao prestígio social, à construção do status social ou ao grau de satisfação; (ii) de sua compatibilidade com os valores de um dado grupo; (iii) da sua complexidade; (iv) da possibilidade de testá-la em condições reais; e (v) de sua visibilidade social.

A mesma visão de Rogers é compartilhada por Treillon (1992, p. 70), ao definir inovação como “tudo que é percebido como novo por um indivíduo ou grupo que determina o seu comportamento”. Esta definição destaca a relação essencial existente entre um produto e o grupo social. Assim, de acordo com Treillon (1992), podemos definir cinco atributos da inovação:

- uma forma, ou seja, sua concretização material ou imaterial (novo produto, nova máquina, nova organização, nova prática);
- uma função, que envolve a noção de contribuição da inovação aos modos de consumo ou de produção de uma sociedade dada, como novos mercados ou diferenciações competitivas em uma lógica comercial;
- um acompanhamento, que serve para identificar a natureza dos meios na utilização da inovação (meios produtivos, organizacionais, informacionais, saber-fazer);
- uma significação, ao ligar à imagem de uma inovação à percepção subjetiva inconsciente que se impõe aos membros de uma comunidade; e, finalmente,
- uma intensidade que faz referência à importância das mudanças introduzidas por uma inovação nos modos de vida ou nos modos de produção.

Existem duas formas principais de inovação que podem ser identificadas, ainda de acordo com Treillon (1992): a primeira corresponde a uma ação específica no tempo, no espaço, visando ajudar as populações ou os grupos sociais a passar de um estado técnico a um outro mais favorável; e a segunda está ligada à concepção e à difusão dos produtos de inovação (materiais, produtos, serviços) desde que, neste caso, os objetivos da ação e os critérios de desempenho sejam avaliados em termos da taxa de difusão.

A seguir serão apresentadas algumas formas contemporâneas de inovação e também as principais abordagens sobre o tema na literatura sociológica e antropológica. Além disso, levamos em conta suas limitações e exploramos suas projeções no campo do planejamento de novas estratégias de desenvolvimento e novos sistemas de gestão.

### 2.4.1 Formas diferenciadas de inovar

As inovações podem ocorrer de duas formas distintas: incremental ou radical. As inovações radicais mudam todo o sistema econômico. Elas são o resultado de uma atividade de pesquisa e desenvolvimento realizada em empresas e/ou universidades e laboratórios, pois exigem uma base de conhecimento diferente do que se tem atualmente. Requerem investimentos em tecnologias novas ou não ainda comprovadas. Como exemplo, podemos considerar a criação de computadores que acabaram substituindo as máquinas de escrever.

Por sua vez, as inovações incrementais resultam do aperfeiçoamento de produtos que já existem e que podem ser melhorados. Elas podem emergir não somente no bojo de projetos de pesquisa & desenvolvimento, mas também em decorrência de invenções e melhorias sugeridas pelos próprios profissionais envolvidos diretamente no processo de produção - ou ainda como resultado de iniciativas e propostas de usuários. Neste caso, a inovação pode resultar de uma proposta de solução criativa emitida por um dado colaborador, da introdução de uma nova forma de atendimento de clientes, de uma alternativa que surge de uma determinada etapa do processo produtivo, ou da modificação de um insumo para um novo produto, dentre tantas outras possibilidades. No caso dos celulares, por exemplo, por mais que as próximas versões sejam tecnologicamente mais sofisticadas, o lançamento de um novo modelo é sempre baseado na tecnologia anterior, mas com melhorias. Assim, esses lançamentos indicam a dinâmica de uma inovação incremental.

Vale a pena mencionar também as modalidades fechada e aberta de inovar. A inovação fechada efetiva-se no âmbito das próprias empresas ou organizações, sem a inclusão de parceiros externos. Por sua vez, a inovação aberta (ou a “*open innovation*”) caracteriza-se pelo fato de envolver universidades, outras organizações parceiras e também o mercado, por meio de consumidores, fornecedores e dos canais de distribuição. O que importa na inovação aberta são as ideias, e quanto maior o número delas, maiores serão as possibilidades inovadoras. Este modelo de inovação acontece quando se torna possível articular o uso dos recursos internos de uma empresa com recursos externos (ideias, competências, projetos, infraestrutura, tecnologias, capital, entre outros). Podemos mencionar neste sentido a construção de

parcerias com outras empresas para o desenvolvimento de novas tecnologias ou a busca de novos mercados, a melhoria de processos produtivos convencionais, a proposição de novos tipos de serviços, ou a descentralização de estruturas produtivas mediante a contratação de serviços considerados não essenciais para a empresa (e que podem ser prestados por terceiros). A contratação de pesquisas consideradas importantes e que podem ser desenvolvidas por laboratórios, centros ou institutos de pesquisa e universidades pode ser também incluída nesta lista.

Mais recentemente, surgiu uma terceira forma: a disrupção. Este tipo de inovação complementa a inovação radical e a inovação incremental. Inovação disruptiva é um termo criado por Clayton Christensen. Este autor se inspirou no conceito de “destruição criativa” de Schumpeter, que explica os ciclos de negócios. Ou seja, em linhas gerais, o empreendedor é o responsável em desenvolver novos produtos, novos métodos de produção e novos mercados através do surgimento de ondas tecnológicas. Christensen falou sobre esse termo inicialmente em 1995 em um artigo da HBR chamado “*Disruptive Technologies: catching the wave*” e também no livro “O Dilema da Inovação”, de 1997.

A inovação disruptiva ocorre quando um produto ou serviço cria um novo mercado e desestabiliza os concorrentes que antes o dominavam, atraindo um novo grupo de clientes. Geralmente é algo mais simples, mais barato em relação ao que já existe ou algo capaz de atender um público que antes não tinha acesso ao mercado. Se esse produto ou serviço puder ser aprimorado rápido o bastante, as novas empresas produtoras crescerão no mercado e estarão em melhores condições de oferecer aquilo que os clientes mais exigentes desejam, ao mesmo tempo em que preservam as suas vantagens que garantiram seu sucesso inicial. Ou seja, quando uma empresa lança uma tecnologia mais barata, acessível e eficiente, perseguindo margens de lucros menores, cria uma revolução, deixando obsoleto quem antes era líder de mercado. E então ocorre a disrupção.

A vantagem de uma inovação disruptiva é dar mais informação e poder de escolha ao consumidor, facilitar processos e baratear produtos, e assim se tornarem acessíveis a mais pessoas. Como desvantagem, podem falir grandes empresas que demorarem para inovar ou perceberem a inovação, ou que ainda não deram importância à necessidade de se reinventarem constantemente.

Isso remete ao conceito de destruição criativa de Schumpeter (1982), já que para este autor os negócios vivem ondas de inovação, que surgem e desaparecem. Assim, as novas tecnologias surgem como ondas, aleatoriamente e geralmente vem acompanhada do aumento da produtividade do capital e do trabalho, pois os empresários inovadores conseguem alocar produtos com vantagens competitivas em relação a suas concorrentes tecnologicamente desfasadas. E a importância da capacidade de inovar está em que quase todos os negócios, por mais fortes que pareçam em dado momento, acabam falindo, e quase sempre porque não houve inovação.

#### **2.4.2 Diferentes abordagens das inovações na sociologia e na antropologia**

Podemos dizer que inovação se aproxima muito do conceito de tecnologia, entendida como “um projeto para a ação instrumental, que reduz a incerteza nas relações de causa e efeito envolvidas na obtenção de um resultado desejado” (ROGERS, 2003, p. 13). A tecnologia é inseparável do seu contexto cultural e social, e seu uso será condicionado pelas normas e valores culturais e pelas regras e práticas sociais nas quais ela está inserida. Ainda, a essência, os elementos que não variam nas tecnologias (o seu conteúdo), podem ser tanto sociais quanto físicos. Estes elementos servem para definir os limites e as condições de uso de uma determinada tecnologia, que devem ser levados em consideração na análise da dinâmica do processo de inovação tecnológica.

Conjuntamente com Rogers, Treillon também faz parte da corrente difusionista. Mas esta corrente apresenta alguns limites. Por exemplo, quando consideramos as relações dos atores, que são os operadores ou consumidores, e os objetos, que são os artefatos difundidos. Os atores, especialmente quem utiliza estas inovações, os seus “receptores”, são percebidos como um grupo homogêneo, onde os indivíduos estão interessados pelo mesmo objetivo, segundo os mesmos critérios de avaliação de uma novidade, mas em momentos diferentes. Assim os indivíduos possuem os mesmos interesses e acabam por adotar a inovação em questão, parecendo ser passivos, dispostos a adotar inovações exógenas, para então adotarem um papel ativo na concepção das inovações – e os processos de inovação

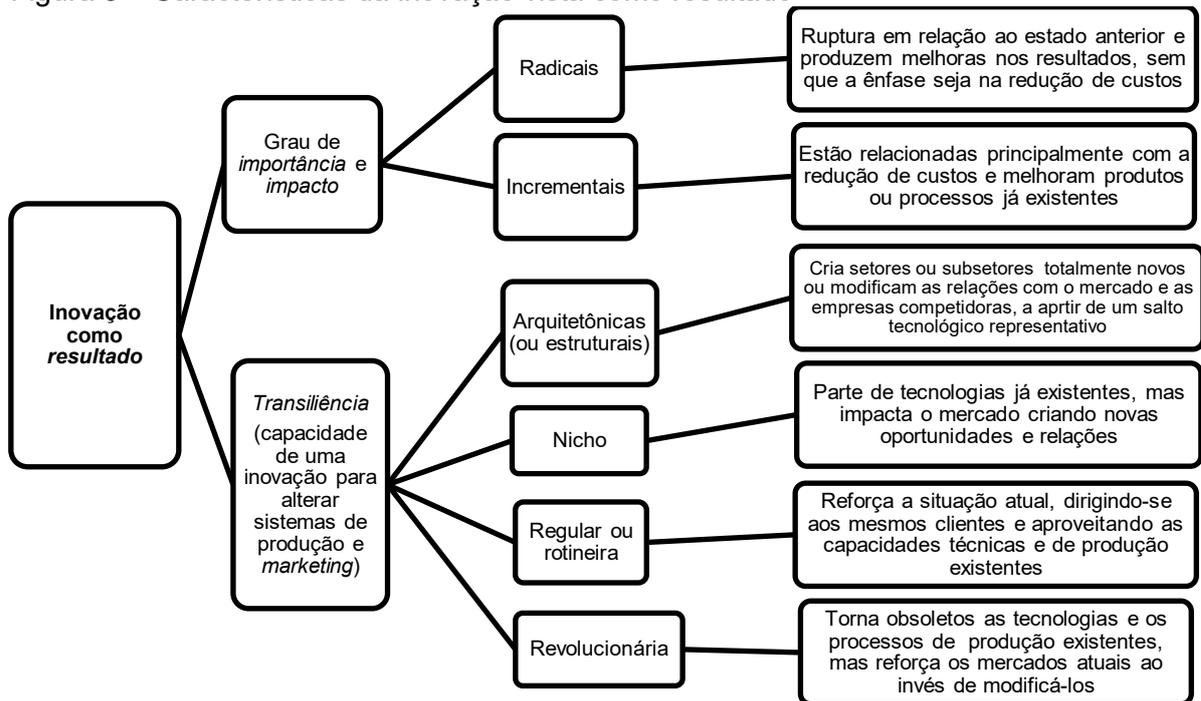
repousam assim sobre uma concepção unidirecional, da concepção para os utilizadores (GOULET, 2008).

Em relação aos objetos, estes são vistos como entidades fixas, desprovidas de propriedades dinâmicas e de capacidades que podem se transformar ao longo do tempo, seja ligada ao processo de inovação ou exteriores a isso. A teoria difusionista ignora a concepção do objeto, suas etapas e seu reencontro com os utilizadores. Ela ignora as transformações do objeto que podem ocorrer ao longo do tempo, seja através do “aprender a fazer fazendo” ou “aprender a fazer usando” (ROSENBERG, 1982). Assim, os objetos técnicos aparecem como caixas pretas, entidades fixas, enquanto que os atores sociais são reduzidos a grupos homogêneos, e seus modos de interações são pouco analisados. Também, as formas de solidariedade ente os atores e os objetos técnicos não são consideradas.

Portanto, de acordo com Goulet (2008), se a teoria difusionista pode ser considerada como uma ferramenta interessante para tratar *a posteriori* uma dada inovação que foi difundida num meio social, ela oferece poucas formas para seleccionar os processos em curso e o desenvolvimento dos processos de inovação. E tornam-se necessárias outras maneiras de analisar a dualidade técnica-sociedade.

Pensando em termos tecnológicos, na teoria clássica da inovação, também existem duas perspectivas: a inovação como resultado e a inovação como processo (MARTELO, 2005). Como *resultado*, ela apresenta três características: i) tem um carácter de novidade; ii) introdução de mudanças técnicas nos produtos e serviços; e iii) tem uma utilidade real, ao oferecer comodidade, conforto, segurança, energia, qualidade ou estética (ESCORSA, 2003). O resultado dela pode ser classificado em dois tipos, conforme a figura 8 abaixo:

Figura 8 – Características da inovação vista como resultado



Fonte: elaboração própria com base em Martelo (2005) e Escorsa (2003).

Quando se trata da inovação como *processo*, ela pode ser vista através de diferentes abordagens. Além do modelo difusionista, já apresentado, existem também o modelo linear, o modelo de Marquis e o de Kline, bem como o de Drucker, sobre fontes de inovação (MARTELO, 2005). De acordo com esta autora (2005):

- o *modelo linear* começa com a investigação básica, passa pela investigação aplicada e pelo desenvolvimento tecnológico e acaba com o *marketing* e o lançamento da novidade no mercado;
- no *modelo de Marquis* (1969), a inovação não começa necessariamente da investigação, mas pode surgir de qualquer parte da empresa. Aqui gera-se uma ideia que seja tecnicamente possível ou que tenha demanda de mercado. Depois se avaliam os conhecimentos técnicos disponíveis para em seguida se construir os protótipos e plantas pilotos que permitam conhecer melhor as propriedades e os custos dos novos produtos ou processos. Quando se obtém os resultados, continua-se trabalhando com aspectos de desenho, fabricação e *marketing* até chegar na introdução ao mercado;

- o modelo de *Kline* (1985) propõe um modelo de inovação que conecta a ciência e a tecnologia em todas as suas etapas, não só no começo. Inicia-se com uma ideia, esta se torna um objeto, para ser fabricado e comercializado. Durante esse processo, ocorrem retroalimentações de vários tipos, para ajustar o produto ao mercado. Faz-se uso também de conhecimentos já existentes e também de pesquisas, que podem inclusive gerar novas inovações;
- por sua vez, *Drucker* (1985), afirma que a maioria das inovações resulta de uma busca consciente e com propósito de oportunidades de inovação. Assim, existem fontes de inovação, sejam internas ou externas. As primeiras acontecem devido à i) ocorrências inesperadas (erros ou situações inesperadas são fontes de inovação); ii) incongruências; iii) necessidade do processo; e iv) mudanças na indústria ou no mercado. Já as de fontes externas correspondem: i) às mudanças demográficas; ii) às mudanças de percepção; e iii) aos novos conhecimentos, seja científico, técnico ou social.

Para se pensar na relação entre o mercado e a tecnologia, pela qual se constroem e as invenções e as oportunidades que a transformam em inovação, é necessário compreendê-la como resultado de uma atividade coletiva e não somente como o monopólio de um indivíduo inspirado e obstinado (*AKRICH; CALLON; LATOUR, 1988a*). As qualidades individuais – perspicácia, intuição, senso de antecipação, rapidez, habilidade – devem ser reinventadas e reformuladas na linguagem da organização. Elas não são mais propriedades de um só, mas tornam-se virtudes do coletivo, no qual a emergência e a arte de governar desempenham um papel importante. E assim a inovação não é mais um processo linear, e esse ator então coletivo deve reagir a todas as alterações, ele deve ser capaz de apreender todas as oportunidades. Para inovar é preciso evitar modelos rígidos, mecânicos, definições muito precisas de tarefas e papéis bem como programas muito restritivos.

Seguindo esta linha de raciocínio, dentro ainda do campo da sociologia, podemos destacar a *nova sociologia das ciências e das técnicas*, principalmente na França em torno do *Centre de Sociologie de l'Innovation de l'Ecole des Mines de Paris*. Esta abordagem oferece um quadro de análise interessante para renovar a visão das relações entre técnicas e sociedades, através do estudo dos processos de inovação técnica. Os trabalhos fundadores desta corrente repousam sobre as análises

etnográficas de Bruno Latour e Steve Woolgar. Para eles o conhecimento se constrói e se solidifica no estabelecimento de consensos e de acordos entre o conjunto dos fatos técnicos ou do ambiente social. O conceito de *rede sociotécnica* é um elemento central desta teoria: um conhecimento, um fato, uma novidade técnica se estabelece e se desenvolve através da associação de atores humanos e não-humanos no seio das redes chamadas de socio-técnicas (AKRICH; CALLON; LATOUR, 1988b; GOULET, 2008). É isso que determina o sucesso de uma inovação, a robustez de um conhecimento, não sendo então as propriedades intrínsecas desta inovação ou de um fato técnico, mas sim a robustez da rede, o fato de que ela mobiliza um grande conjunto de atores.

Ao contrário da “rede de influência” que apontava a teoria difusionista, organizada em torno do papel fundamental do líder, a rede sociotécnica aqui refere-se a todo um conjunto de entidades e aliados de natureza heterogênea, técnicas e sociais, à uma construção instável e constantemente reconfigurada do mundo. O modelo permite compreender melhor o processo de inovação, de apreender de maneira dinâmica a construção do sistema sociotécnico, e as associações que são estabelecidas (GOULET, 2008). Akrich (2006) coloca em evidência a questão do imprevisto neste processo. A inovação por definição cria a instabilidade, a imprevisibilidade (AKRICH; CALLON; LATOUR, 1988a). E são nestes momentos de crise e contingências que as caixas pretas que são os objetos técnicos, os “atuantes”, se abrem e revelam o conjunto das relações e das ações coletivas que as mantêm. Assim, o objeto técnico e a inovação que a constitui se redefinem continuamente ao mesmo tempo que a rede lhe confere uma existência. Os atores e os dispositivos são construídos, simultaneamente, por meio de mecanismos de ajustes recíprocos do objeto técnico e do seu ambiente.

A rede sociotécnica é ativa, móvel, e os atores estão inseridos em uma teia de relações que ligam entidades heterogêneas. Esta é então a *teoria do ator-rede*: é um ator cuja atividade consiste em entrelaçar elementos heterogêneos e, simultaneamente, uma rede que é capaz de redefinir e transformar o que a forma (CALLON, 1998). Ou seja, cada vez que um ator ou que um artefato técnico se coloca em movimento, é o conjunto da rede sociotécnica que é solicitada e que se engaja na ação. A técnica nesta teoria não é vista como uma entidade fora do mundo social, ou exercendo sobre ele uma força uniforme. Ela é apreendida através de objetos

concretos, com os quais os atores interagem, sobre os quais eles podem exercer as transformações. A sociedade não é vista mais como tal para os adeptos desta teoria. O que existe são apenas redes que se entrelaçam, associações mais ou menos estáveis, reagrupamentos ao invés de grupos sociais pré-estabelecidos (GOULET, 2008).

Para a relação das construções que configuram um ator-rede, existem diversos momentos de um processo chamado de *tradução*, que se refere às intenções, planos e valores dos atores bem como a história das relações que compartilham (LATOUR, 1989). Envolve também a negociação da identidade dos atores, suas margens de manobra e possibilidade de interação (CALLON, 1995). De acordo com estes autores, existem quatro momentos na tradução:

- a problematização: descreve um sistema de alianças ou associações entre entidades, ou seja, é a formulação de perguntas, a determinação de um conjunto de atores e a definição da identidade e dos laços entre eles, de tal forma que se convertam em pontos de passagem obrigatórios da rede de relações;
- o interesse: é um conjunto de ações mediante as quais um ator busca estabelecer e estabilizar a identidade dos outros atores que define através de sua problematização. Estas identidades concorrem com a problematização de outras entidades;
- o envolvimento: descreve os mecanismos pelos quais se define e se atribui um conjunto de papéis inter-relacionados a atores que os aceitam;
- o deslocamento: compreende as mobilizações sucessivas necessárias para formar alianças. Existem intermediários como mecanismos de relacionamento entre os atores.

Quando os processos de tradução são gerados com êxito, o ator-rede está simplificado e pode ser representado como uma “caixa preta” cujos elementos internos não são visíveis, sendo que interagem de maneira estável. Ao apresentar-se uma controvérsia sociotécnica, a “caixa preta” se abre e se questiona a conformação do ator-rede. Assim, essa teoria poderia ser considerada uma sociologia das inovações, devido ao olhar que é dado sobre as relações dos homens e dos objetos técnicos, de religar em um *continuum* as práticas dos atores, os processos de inovação e o mundo

social. Além do mais, este enfoque implica não só solucionar problemas tecnocientíficos, mas também mudar as estruturas sociais (CALLON, 1998).

Uma outra abordagem para se trabalhar com as inovações pode ser encontrada na *antropologia das técnicas* (AKRICH, 1989). A técnica emerge da interação entre o “meio interior”, a cultura do grupo, e seu ambiente natural que engloba as atividades do grupo impondo um certo número de obstáculos. Estes obstáculos são universais, e suas ferramentas ou objetos técnicos são adaptados conforme seu funcionamento e sua eficácia. Cada sociedade personaliza suas ferramentas em função de sua cultura. De acordo com Goulet (2008), uma das críticas que esta abordagem recebe é que ela oferece uma visão culturalista da ligação entre técnica e social, com uma cultura definida a priori e às vezes naturalista onde a natureza contradiz a forma das técnicas e dos objetos. A sociedade, com sua cultura, o ambiente “natural”, são assim entidades fixas e as técnicas assumem um papel de interface. E o problema está em que se estuda a antropologia técnica das técnicas sem estudar suficientemente suas interações com a cultura.

#### **2.4.3 Um outro olhar sobre as inovações: as inovações “*par retour*” e “*par retrait*”**

Outras formas de inovação também se desenvolvem no interior do modelo modernista, que ajudam a avaliar as relações estabelecidas entre os atores e suas práticas de produção ou de consumo com os objetos técnicos. A utilizada, a segurança e a solidez de certos procedimentos ou objetos em situações econômicas, políticas, ambientais ou sanitárias evoluíram desde seu aparecimento, e são questionadas, e sua utilização coloca em debate a utilidade de outros objetos. Constata-se assim o desenvolvimento de inovações que podemos classificar de inovações “*par retour*”, visando substituir algumas práticas e objetos que surgiram com a industrialização e com a introdução massiva de objetos de consumo. Ou poderiam também ser chamadas de inovação “por substituição”, do “antigo melhorado”, em que seus usuários veem como um “retorno”, uma “reapropriação” destes objetos ou de seus conhecimentos associados à sua utilização. Os objetos introduzidos, substituindo outros artefatos, estão ao mesmo tempo desenvolvendo um mercado em torno do seu

uso, satisfazendo metas de rentabilidade tanto da parte de seus criadores quanto de seus usuários (GOULET, 2008).

Entretanto, podem ser verificadas também inovações “*par retrait*” (GOULET, 2008; GOULET; VINCK, 2012). Estas se dão pela retirada de alguns objetos, não mais para substituir um ou outro objeto técnico, mas sim um objeto “da natureza”. Ela ocorre principalmente em setores como da saúde e da agricultura<sup>65</sup>. Elas podem potencialmente marcar uma volta das relações da ação entre os homens e seu meio ambiente material, pois referem-se à maneira de produzir, caracterizada pela supressão de um objeto técnico previamente dominante nas práticas e na cultura profissional do meio considerado. A inovação “*par retrait*” se distingue tanto da inovação que agrega um novo elemento, ou objeto, quanto da inovação por substituição – ou a inovação “*par retour*”.

#### **2.4.4 As inovações sociais e suas relações com o território e o desenvolvimento**

Richez-Battesti (2008) cita a interação da inovação com o território, destacando a *proximidade* como pensamento e como prática. Em seu trabalho a autora delinea a evolução das teorias da inovação (inovação técnica) e das organizações (inovações organizacionais e institucionais) para destacar o caráter recente da noção de *inovação social*. Esta, em seu papel no que diz respeito à coesão social do território, tem necessidade de uma forte coesão organizacional em seus meios de emergência e de difusão.

Ainda de acordo com esta autora (2008), a inovação social tem por característica ser “situada”, e as relações que os atores do território tecem entre eles se transformam em uma rede de inovações, fonte de trocas e de aprendizagem. Mas, quanto mais estas interações se intensificam, mais elas precisam ser auto-organizadas localmente pelos processos institucionais capazes de dar-lhes significados, direção e dinamismo.

---

<sup>65</sup> No caso da agricultura, a inovação “*par retrait*” se caracteriza pela adição de um novo “atuante”, especificamente um objeto da natureza: o solo. Na agricultura o solo sempre está presente, mas não é reconhecido como atuante. Na agricultura moderna, ele se torna um recurso trabalhado e melhorado por intermédio de insumos sob o controle das ciências agrônômicas, a fim de maximizar seu potencial produtivo. Mas é considerado frequentemente como um simples substrato. Então, ao olhar o solo a partir da inovação “*par retrait*”, ele é requalificado, “ganha vida” e autonomia (GOULET, 2008).

Complementando esta afirmação, Zaoual (2008, p. 13) defende que é importante considerar o contexto da ação dos atores participantes de um processo de inovação, de forma a “reenfatizar territorialmente os processos de inovação para melhor compreender seus modos de emergência, de existência e de evolução”. Ainda de acordo com este autor (2008), é neste sentido que é possível afirmar que a proximidade é um motor de inovação, é a mediação entre inovação e território.

Ainda na linha da inovação social, Piraux e Bonnal (2011, p. 71) a definem como um “processo correspondente às novas abordagens, práticas, intervenções ou aos novos produtos elaborados para melhorar uma situação ou resolver um problema social, contando inclusive com o interesse de grupos dispostos a adotá-los no âmbito das comunidades, das organizações ou das instituições (BOUCHARD, 2005)”. Para estes autores (BONNAL; PIRAUX, 2010), o problema social é uma noção polissêmica, tendo duas concepções dentro da sociologia:

- Uma concepção positiva: o problema social está ligado à existência de condições ambientais objetivamente desfavoráveis ao bem-estar da população;
- Uma concepção normativa: aqui a diferença está entre as normas socialmente compartilhadas e as condições reais da vida social. O destaque é dado ao caráter subjetivo do processo e à percepção contextualizada dos atores sociais.

Neste sentido, no âmbito das teorias do desenvolvimento e seguindo o referencial da economia social, Piraux et al. (2010) defende que a inovação social conduz a uma mudança social destinada a satisfazer as necessidades humanas de base, resolver um problema social e melhorar a qualidade de vida especialmente das populações mais fragilizadas (FONTAN; KLEIN; TREMBLAY, 2004). Elas correspondem a novas abordagens, práticas, intervenções ou a novos produtos, que se encontram no nível das comunidades, organizações ou instituições (BOUCHARD, 2005), podendo advir tanto do interior quanto do exterior do sistema. Ainda de acordo com Piraux et al. (2010, p. 3):

Estes princípios implicam processos de aprendizagem, de transformações das relações sociais e da governança do desenvolvimento e das regiões (HILLIER et al., 2004) para favorecer a integração social e a resposta a estas necessidades humanas. Neste caso, Moulaert e Sekia (2003) articulam inovação social e inovação territorial, apoiando-se na cultura local como um meio de integração econômica e de mudanças sociais, reforçando as redes

sociais no seio das comunidades e a governança, que implica a inserção política dos próprios agricultores. De fato, as inovações sociais são contextualizadas e ancoradas no território, compreendido como um espaço de construção de uma identidade coletiva, de debate e institucionalização dos processos.

Na geração de inovações sociais compõem, via de regra, os seguintes fatores (BONNAL; PIRAUX, 2010; PIRAUX; BONNAL, 2011).

- *A configuração social do processo de inovação.* Aquelas que emergem no meio rural apoiam-se na criação de um tecido social baseado na solidariedade e em processos de aprendizagem transformadora. As populações se organizaram a partir de uma leitura renovada da realidade local e da experimentações com tecnologias alternativas que contribuem para a modificação das capacidades individuais e coletivas de intervenção no ambiente.
- *A modificação do posicionamento em relação ao corpus normativo.* As capacidades adquiridas, fruto da experiência local, são progressivamente traduzidas num projeto político de “fazer diferente”, porque os protagonistas locais geralmente consideram as instituições existentes como incompetentes e ilegítimas para tratarem seus problemas.
- *A definição de novas relações com o Estado.* Impõe-se neste sentido a forja da capacidade das comunidades de se organizarem em dispositivos coletivos para depois inscreverem seus projetos nos espaços públicos para transformar as relações sociais. Isso confere um novo sentido às ações coletivas, permitindo que se adotem estratégias para contornar obstáculos e assim influenciar os tomadores de decisão.

Para que o processo da inovação social e da inovação institucional aconteça, é necessária uma modificação simultânea das normas, ou até da estrutura funcional do Estado. Por sua vez, é isso que condiciona o processo de inovação social no nível local-territorial. Dessa forma, a *inovação territorial* é entendida como um sistema dinâmico de reprodução territorial fundado em inovações permanentes, em decorrência das relações de cooperação entre os diversos atores de determinada região ou território, ou ainda como a capacidade de gerar e incorporar conhecimentos para dar respostas criativas aos problemas do presente, com base na potencialidade de seu território.

#### 2.4.5 Os processos de adoção e difusão das inovações

O êxito de uma dada inovação pode ser explicado de duas maneiras diferentes: segundo suas qualidades intrínsecas ou segundo sua capacidade de suscitar a adesão de outros atores. No primeiro caso, trata-se do modelo da difusão – a inovação se propaga graças às suas propriedades intrínsecas, mas aqui os atores são passivos. Já no segundo caso, trata-se do modelo do interesse, ou seja, o destino da inovação depende da participação ativa de todos aqueles que estão decididos a fazê-la avançar. A inovação adquire assim uma dimensão coletiva, os atores são ativos, e adoção se torna sinônimo de adaptação (AKRICH; CALLON; LATOUR, 1988b).

No *modelo difusionista de inovação*, representado aqui por Rogers (2003), existem alguns atributos que são percebidos pelos usuários e que acabam afetando sua adoção. Eles podem ser sintetizados da seguinte maneira.

- *Vantagem relativa*: refere-se à possibilidade de uma dada inovação ser melhor percebida do que os produtos que ela substitui, ou com os quais ela compete. Teoricamente, quanto maior a vantagem relativa, maior a taxa de adoção da inovação.
- *Compatibilidade*: refere-se ao grau de consistência percebida entre uma inovação e os valores existentes, a experiência e as necessidades dos indivíduos que possivelmente a adotarão.
- *Complexidade*: refere-se ao grau de dificuldade encontrado na compreensão da potencialidade e da dinâmica de utilização da inovação.
- *“Trialability”*: refere-se à facilidade em que os indivíduos podem explorar, testar ou experimentar a inovação, sendo fundamental para facilitar a sua adoção posteriormente;
- *Observação*: refere-se ao grau de visibilidade dos resultados da adoção de uma dada inovação.

Segundo os princípios do enfoque de sistemas de conhecimento e de informação, que busca entender de outra maneira os processos de difusão de inovação, importa considerar também a singularidade do *modelo de interesse*. Ou seja, segundo Akrich, Callon e Latour (1988b), adotar uma inovação é adaptá-la. Isto

significa que ela deve ser transformada, modificada em função do lugar onde está sendo implementada. E esta adaptação resulta geralmente de uma elaboração coletiva, fruto de um interesse crescente pela inovação.

Albaladejo (1999) afirma que, hoje, em dia, torna-se difícil propor inovações ou estabelecer referências técnicas sem se referir não só às condições reais da produção, mas também aos sistemas sociotécnicos locais de conhecimento mediante os quais tais inovações estão sendo avaliadas, adaptadas e, finalmente, adotadas. Assim, para Albaladejo (1999), identificar a construção de um espaço sociotécnico<sup>66</sup> local consiste em poder utilizá-lo e valorizá-lo, ativando as redes de comunicação já existentes para introduzir ou adaptar inovações e informações.

#### **2.4.6 Resistência a inovações**

Por fim, outro ponto importante a ser destacado quando se trata de inovações diz respeito a mecanismos de resistência às mudanças que elas suscitam. A adoção de uma dada inovação passa por uma série de decisões que dependem do contexto particular no qual ela se insere. A avaliação de impactos negativos e benefícios permanece nas mãos dos usuários. Depende de suas expectativas, dos seus interesses e também dos problemas que eles se colocam (AKRICH; CALLON; LATOUR, 1988a). Além da adoção de inovações, o processo de difusão também é importante e pode sofrer resistências, especialmente quando se trata da combinação de diferentes formas de conhecimento entre grupos heterogêneos (QUESTE et al., 2011).

De acordo com Zaltman e Duncan (1977), *resistência* é definida como qualquer conduta que visa manter o *status quo* diante da pressão para alterá-lo. Suas fontes são várias: culturais, sociais, organizacionais e psicológicas. E sempre que se tenta a mudança, é certo que a resistência aparecerá (ZALTMAN; DUNCAN, 1977), porque a resistência é uma parte natural do processo de mudança e ela inclusive é esperada (BOVEY; HEDE, 2001). Quanto às fontes de resistência, muitas delas são geradas por processos inconscientes que são operacionalizados como mecanismos

---

<sup>66</sup> Para Sabourin (2001, p. 44), “o espaço sociotécnico local é desenhado, por uma parte, pelas relações de interconhecimento e de proximidade e, por outra, pelas prestações recíprocas (ou serviços mútuos) em matéria de produção ou redistribuição dos produtos e dos conhecimentos, que fazem referência às relações totais (ao mesmo tempo sociais, culturais e econômicas)”.

de defesa que surgem involuntariamente em resposta às percepções de perigo e são adotadas pelos indivíduos para aliviar a ansiedade (BOVEY; HEDE, 2001). Assim, quando se implementa mudanças significativas, é preciso estar ciente como os mecanismos de defesa estão associados aos comportamentos de um indivíduo. Pois uma vez que os benefícios de se trabalhar com a dimensão humana são compreendidos e aceitos, aumentam as chances de se desenvolver e implementar estratégias de intervenção adequadas.

Diante da perspectiva de possíveis riscos de resistência à sua adoção, Zaltman e Duncan (1977) sugerem que os proponentes de inovações devem levar em conta sua compatibilidade com os sistemas de valores dos grupos que possivelmente viriam a adotá-las; não ameaçar sua coesão; evitar alterar o equilíbrio ou a interdependência entre eles; evitar a criação de conflitos; apresentá-las de forma a minimizar uma leitura que as associe a ameaças ao poder e à influência de grupos dominantes; evitar o aumento da competição entre os grupos; implementá-las de forma que se perceba sua potencialidade como vetor de melhoria da qualidade de vida das comunidades; e finalmente, a necessidade de se forjar as habilidades técnicas necessárias à sua implementação adequada.

#### **2.4.7 Como é considerada a inovação nesta tese?**

Esta tese trata das inovações adotadas e disseminadas por diferentes grupos de atores já pré-constituídos, organizados e estruturados. Estas inovações estão localizadas na zona costeira de Santa Catarina, englobando o meio rural desse território, num contexto marcado pela crise do modelo modernista – modelo este governado pelas ciências e pelas técnicas. Diante dos desafios impostos por este modelo, podemos pensar em um outro estilo de desenvolvimento, que questione a contradição existente entre as lógicas econômicas e mercantis (competitividade, atratividade, performance de um sistema produtivo), as lógicas sociais (solidariedade, interesses coletivos, progresso humano) e as lógicas ambientais (perenidade do ecossistema local ou global).

Portanto, a inovação neste trabalho é vista tanto do ponto de vista social e produtivo quanto do institucional, político e cultural. Levamos em consideração inclusive o processo de inovação em sistemas de gestão de recursos naturais de uso

comum e também no âmbito de dinâmicas territoriais. E acompanhar os processos de inovação significa acompanhar não somente os processos de aprendizagem dos atores relevantes (para a construção de competências<sup>67</sup>), mas também uma produção de conhecimentos, em torno de questões e situações precisas (TONNEAU, PIRAUX, COUDEL, 2011).

---

<sup>67</sup> A competência refere-se a decisões e ações. De acordo com Tonneau, Piroux e Coudel (2011), uma competência é um poder para agir, não em termos absolutos, mas em função de uma situação dada. Dessa forma, pode-se “inventar” uma resposta apropriada e não reproduzir respostas estereotipadas. Criar competências revela então um processo de aprendizagem.

### **3 TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO E DINÂMICAS TERRITORIAIS NA ZONA COSTEIRA DE SANTA CATARINA**

O capítulo anterior foi dedicado à apresentação do enfoque analítico que será agora mobilizado na análise das dinâmicas territoriais de desenvolvimento constatadas na área delimitada para o nosso estudo: o litoral centro-norte e o litoral centro-sul de Santa Catarina. No que se segue, antes de focalizarmos a trajetória de desenvolvimento de Santa Catarina e de sua zona costeira, é importante compreender, mesmo que de maneira sucinta, qual foi a opção de desenvolvimento adotada pelo Estado brasileiro e o processo de surgimento da questão agrária em nosso país, bem como sua transformação ao longo do tempo. Dessa forma, será possível comparar e entender o modelo de desenvolvimento peculiar ocorrido no estado catarinense e as consequências que isso trouxe para a agricultura familiar e a pesca artesanal.

Após este resgate cursivo, buscamos caracterizar seus reflexos na trajetória de modernização ocorrida na zona costeira de Santa Catarina, enfatizando as dinâmicas de desenvolvimento consolidadas e emergentes, bem como os contextos socioeconômico, sociopolítico, sociocultural e socioambiental que têm condicionado o surgimento de inovações.

Como já ressaltamos acima, a reconstituição da trajetória de desenvolvimento é um elemento constitutivo do enfoque que adotamos. A utilização desse instrumento potencializa a busca de compreensão da maneira pela qual as estratégias perseguidas por atores diferenciados, os interesses conflitivos ou cooperativos que eles defendem e as lógicas que os animam têm interferido, ao longo do tempo, no cenário do desenvolvimento local e na busca de qualidade de vida das populações investigadas. Por um lado, trata-se inicialmente de levantar informações históricas que possam alimentar a elaboração de um diagnóstico rápido dos principais fatores que condicionaram o estágio atual de desenvolvimento na região em estudo. Dessa forma, as trajetórias de desenvolvimento são vistas como um pré-requisito para o entendimento da complexa configuração do contexto atual. Desse ponto de vista, cada novo arranjo produtivo deve ser analisado numa perspectiva histórica, “pois só assim torna-se possível delinear as diversas configurações de fatores culturais, ecológicos

e econômicos que explicam sua origem e natureza, além de pesarem sobre o seu porvir” (VIEIRA et al., 2009, p. 347).

A *avaliação de impactos socioambientais* torna-se um item prioritário do diagnóstico, por permitir:

- a condução de processos de negociação política envolvendo múltiplos atores, com seus interesses diferenciados, visando modificar a correlação de forças políticas entre estes atores, e
- o planejamento participativo de projetos, programas e políticas de desenvolvimento regional, de maneira a tornar o envolvimento popular um processo contínuo e estrategicamente orientado de aprendizagem social. Neste sentido, as respostas a estes desafios irão depender certamente das características da cultura política prevalecente em cada contexto histórico (VIEIRA, 2005).

Após o resgate da trajetória de desenvolvimento, o passo seguinte da metodologia de pesquisa de dinâmicas de DTS é a análise do “*jogo de atores*”, principalmente seus posicionamentos diante do cenário atual e das perspectivas de evolução futura. Esta análise será realizada no capítulo 5. A busca de compreensão simultânea da trajetória de desenvolvimento e do “jogo de atores” nelas imbricado nos permitirá avançar na caracterização da etapa de *prognósticos*, ou seja, na elaboração de um estudo de *prospectiva territorial*<sup>68</sup>. Na etapa conclusiva oferecemos uma reflexão centrada nas perspectivas abertas à criação de políticas consistentes de fomento dos princípios defendidos nesta tese (VIEIRA et al., 2009).

---

<sup>68</sup> Entendidos como exercícios de antecipação, a partir de uma análise retrospectiva que mobiliza o novo paradigma sistêmico, visando explorar com o máximo de lucidez possível os espaços de manobra existentes no presente para o desenho criativo de dinâmicas territoriais consideradas ecológica e socialmente sustentáveis. A prospectiva, assim, não se limita a uma simples justaposição de cenários tendenciais. Incorpora também a realização de *estudos de viabilidade* dos cenários “desejáveis” especificados pelos decisores. Nesse sentido, podemos pressupor a incorporação de um amplo acervo de práticas participativas, entendidas como um importante vetor de legitimação do procedimento. Ademais, o reconhecimento da importância da esfera econômica deveria avançar paralelamente à integração das *visões-de-mundo* e dos *sistemas de valores* que fundamentam as dinâmicas sociais e culturais no cenário territorial. Em suma, trata-se de aprender a manejar de forma cada vez mais competente “uma técnica dinâmica e inventiva de reflexão coletiva, procurando associar a diversidade de competências presentes sem demagogia, sem confusão de papéis, e favorecendo assim a estruturação de sistemas de ação local/territorial com a duração suficiente para concretizar um projeto bem definido de intervenção” (VIEIRA et al., 2009, p. 347).

### 3.1 A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DA AGRICULTURA NO BRASIL<sup>69</sup>

A nível mundial, existiram *ambientes historicamente estimuladores* e *ambientes historicamente desestimuladores* para a agricultura familiar, que a fez se desenvolver de maneiras distintas em cada país. Uma de suas características diz respeito à sua capacidade de se adaptar a diferentes ambientes sociais, econômicos e políticos e de diversificar os arranjos possíveis envolvendo as variáveis terra, trabalho e família. Ou seja, os agricultores familiares têm maneiras próprias de atuarem entre si e em relação ao mercado, dependendo principalmente do tipo de exploração no qual estão inseridos. Pois a combinação entre trabalho e propriedade assume, no tempo e no espaço, uma grande diversidade de formas (WANDERLEY, 1996).

No caso dos *ambientes historicamente estimuladores*, podemos citar o caso dos Estados Unidos, do Canadá, da Coreia do Sul e do Japão, por exemplo. Nestes países, sempre existiu facilidade de acesso ao capital, à terra e à tecnologias, ocorrendo a modernização agrícola via conversão do campesinato em agricultura familiar com forte amparo estatal. Assim, a agricultura familiar conseguiu se desenvolver com enorme capacidade produtiva, desempenhando funções com eficiência social (distribuição de renda) e econômica (altos níveis de produtividade). Ao longo do tempo, tornou-se empresarial/moderna, altamente produtiva e fortemente integrada aos mercados. Ou seja, com a intensificação do crescimento econômico tornou-se possível garantir uma transição socialmente equilibrada de uma economia de base rural para uma economia urbana e industrial (GUANZIROLI, 2001).

Já o Brasil enquadra-se na categoria de *ambiente historicamente desestimulador*, marcado pelas dificuldades crônicas de acesso à terra, ao capital e às inovações tecnológicas. Trata-se do único país da América que emergiu sob a égide da empresa agrícola capitalista (FURTADO, 1972; 1979; 1991). A empresa agrícola, no Brasil antecede qualquer outra forma de atividade econômica, porque se instalou praticamente no vazio, trouxe sua mão-de-obra e complementou-a, quando

---

<sup>69</sup> Parte deste tópico foi baseado na revisão bibliográfica já realizada em meu trabalho de dissertação "Impactos socioambientais do setor agroflorestal em Santa Catarina: estudo de caso nas encostas da serra geral à luz do enfoque do desenvolvimento territorial sustentável" (POLICARPO, 2009).

necessário, com os indígenas ou com os escravos, expulsando sitiantes posseiros (FURTADO, 1972). Estes praticavam uma agricultura itinerante, que dificultava a transformação da posse em propriedade de terra, e quando não queriam se tornar dependentes desta empresa, deslocavam-se para terras distantes, sem interesse comercial, já que não havia como concorrerem com a grande lavoura. Essa quase impossibilidade de concorrer tinha várias causas, segundo Furtado (1972): dificuldade de acesso pelas melhores terras, problema da comercialização dos produtos, e concorrência com a mão-de-obra escrava – esta última muito importante para a organização da economia rural (HOLANDA, 1995).

Aos poucos, essa atividade de subsistência evoluiu para a agricultura comercial, coexistindo com a prestação de serviços pessoais, trabalho assalariado, etc., que apenas afirma que “a propriedade de terra foi utilizada para moldar um certo tipo de comunidade, que já nasce tutelada e a serviço dos objetivos da empresa agromercantil” (FURTADO, 1972, p. 102). Neste sistema, os recursos naturais eram explorados, não sendo muito difundido o cultivo: como havia abundância de terras, principalmente para uma elite de grandes proprietários rurais, era comum o desmatamento indiscriminado e uma agricultura sazonal caracterizada pela monocultura e por ciclos econômicos (HOLANDA, 1995; BRANDENBURG, 2004).

O que existiu – e ainda existe – no caso brasileiro é o binômio latifúndio-minifúndio<sup>70</sup>, em que terras em princípio agricultáveis são subutilizadas em extensas áreas, restando para grande parte da população pequenos espaços utilizáveis, forçando-os a aceitar condições extremamente adversas de sobrevivência. Esse fato chega a nos espantar, num país com tal abundância de terras e onde sua apropriação vem sendo monopolizada por uma minoria da população. Como salienta Furtado (1991, p. 174), “a estrutura agrária, de um lado, e uma tecnologia industrial geradora de poucos empregos, de outro, operam no sentido de concentrar renda e de excluir a massa da população dos benefícios do desenvolvimento”.

---

<sup>70</sup> De acordo com Furtado (1972, p. 91), no Brasil, “a abundância de terras, o clima tropical ou subtropical e a quase inexistência de mão-de-obra na fase inicial de ocupação, fizeram que a grande unidade de exploração se impusesse como forma predominante e quase exclusiva de organização”. Dessa forma, os interesses da grande lavoura – diga-se, dos grandes proprietários – constituíram “o eixo em torno do qual giraria todo o sistema de decisões concernentes à ocupação de novas terras e à criação de emprego para uma população crescente”.

Desde a época da colonização, com a lei das sesmarias, já se bloqueava aos trabalhadores o acesso à terra. Com a emergência do *Regime das Terras Devolutas*, aumenta o contingente de indivíduos se apossando, sem limites definidos, das assim chamadas “terras de ninguém”. Em 1850, esse regime é substituído pela *Lei de Terras*, considerada a primeira legislação agrária brasileira e que consolidou o processo de mercantilização de áreas produtivas. A partir da Proclamação da República, em 1889, o senhor de escravos torna-se senhor de terras, predominando assim a figura do latifúndio<sup>71</sup>, especialmente em torno da monocultura do café. Isto contribuiu de forma determinante para viabilizar o controle total das terras do Brasil pelas oligarquias rurais (excluindo os pobres e os escravos). A partir de 1930, a agricultura assume funções determinadas, com o objetivo de servir de base ao processo de industrialização, como a produção de alimentos, a produção de matérias-primas, a liberação de força de trabalho, a liberação de capitais, a produção de divisas e tornar-se mercado de bens industriais. Quando a agricultura começou a cumprir de maneira eficiente estas novas funções, passou a ser instituída a figura do agronegócio<sup>72</sup>.

A partir da crise de 1929, devido à queda de rentabilidade da agricultura tradicional de exportação, os investimentos se orientaram para o ramo de atividades manufatureiras. Dessa forma, se aproximaram interesses agrícola-exportadores e industriais (FURTADO, 1991), constituindo-se assim um novo padrão de

---

<sup>71</sup> *Latifúndio*, como categoria sociológica, que é o que nos interessa aqui, é compreendido como uma forma social de produção definida por uma dada forma de organização social do trabalho e dos fatores de produção, caracterizada: i) pela prática de relações de trabalho não-capitalistas (morada, agregação, colonato, parceria, servidão, entre outras); ii) pelo uso ocioso da terra (caráter improdutivo); iii) pela grande propriedade; iv) pela baixa produtividade; v) por sistemas produtivos de cunho extensivo; e vi) por práticas tecnológicas “não-modernas”, “tradicionais” (CAUME, 2009).

<sup>72</sup> De acordo com Caume (2009), com base em outros autores, este conceito começou a ser utilizado pela academia brasileira a partir do início da década de 1990, sendo um conceito/categoria filiado à tradição da teoria econômica neoclássica de enfoque sistêmico, efeito da confluência de campos de conhecimento como a economia, sociologia e administração, e que refere-se a um processo econômico, historicamente evolutivo, de vinculação subordinada das tradicionais atividades agropecuárias a outros setores da economia. Remete a uma multiplicidade de atores que participam desse processo integrador, e diz respeito a um sistema que integra diferentes atividades econômicas que tem como eixo articulador a agropecuária, que incorpora diferentes formas sociais de produção. Suas unidades de produção não são homogêneas, tendo racionalidades econômicas distintas e organizando os fatores de produção de forma diferenciada. Sua identidade sócio-política, que define os projetos de desenvolvimento rural, se dá principalmente pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), pela Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e também pela União das Usinas de Açúcar e Alcool (UNICA).

desenvolvimento no País que implodiu o ciclo da economia agrário-exportadora<sup>73</sup>. Assim sendo, a partir da crise de 1929 e da Grande Depressão que a seguiu, com exceção do pequeno mas influente grupo de liberais extremados, os destinos do Brasil foram traçados pela ascensão do *Estado desenvolvimentista*. Este período tem como marca fundamental a intervenção ativa do Estado na promoção da industrialização, ou seja, a promoção da industrialização através da *substituição de importações*<sup>74</sup>. Seu objetivo maior foi promover a transição de um país com perfil agrário para um outro, com perfil urbano-industrial. A agricultura atrelada ao mercado interno assumiu certamente um papel relevante na viabilização do crescimento urbano-industrial, mas os produtos destinados ao mercado externo passaram a ser colocados em destaque.

Segundo Sell (2006), do ponto de vista político, o Estado desenvolvimentista conviveu com *regimes autoritários* (o Estado Novo de 1937 a 1945 e a ditadura militar de 1964 a 1985) e com *regimes democráticos* (1945-1964). Sob o aspecto econômico, a primeira fase foi nacionalista (1945-1964) enquanto a segunda fase apresentou uma maior abertura para as corporações multinacionais (1964-1980). Assim, por meio da promoção da modernização urbano-industrial, algumas modificações foram processadas na infraestrutura de apoio à agricultura. As principais características destas fases podem ser encontradas no Quadro 12 abaixo. Também foi significativo o bloqueio da Reforma Agrária, em consequência da disputa entre duas frentes de desenvolvimento agrícola: o paradigma nacional-desenvolvimentista (a questão agrária impede o desenvolvimento) e o paradigma conservador, ou autoritário-

---

<sup>73</sup> À diferença do padrão clássico do desenvolvimento capitalista, no Brasil a indústria cresceu sem conflitar com a agricultura: numa primeira fase, as atividades industriais foram frutos da iniciativa de imigrantes de primeira ou segunda geração, que se mantinham isolados da atividade política. No caso do setor público agrícola, este se limitava ao Ministério da Agricultura, ficando em segundo plano. O atendimento dos setores oligárquicos agrários era feito pela Presidência da República ou pelo Ministério da Fazenda (BONNAL; MALUF, 2009). Segundo estes autores, a agricultura para o mercado interno ficou excluída do acesso ao apoio do Estado – com exceção dos períodos de riscos de desabastecimento. “Os arranjos institucionais se davam na forma de ‘redes clientelistas’ caracterizadas por relações diádicas do faccionalismo e do clientelismo, com um forte componente patrimonialista” (ROMANO; LEITE, 1999 apud BONNAL; MALUF, 2009, p. 76).

<sup>74</sup> Daí a adoção da concepção hegeliana de que o Estado é a grande alavanca do progresso econômico e social do país – posição que foi reforçada pelas políticas keynesianas aplicadas em diversas partes do mundo a partir de 1930. Para tanto, foi necessária a criação da moderna burocracia – na verdade uma tecnocracia formada por profissionais, civis e militares, engajada em serviço integral, que atuou como o principal agente da transformação econômica do país.

modernizante (a questão agrícola<sup>75</sup> bloqueia o crescimento econômico). O argumento daqueles que defendiam a reforma agrária era de que a arcaica estrutura agrária brasileira (centrada no latifúndio com base em relações de trabalho não-capitalista e na quase total ausência de recursos tecnológicos de produção) não permitiria à agricultura responder à crescente demanda urbano/industrial. Entretanto, a visão que predominou e venceu o debate foi a conservadora.

Quadro 12 – Períodos do Estado-desenvolvimentista brasileiro

<b>Paradigmas</b>	<b>Nacional-desenvolvimentista (1930-1964)</b>	<b>Autoritário-Modernizante (1964-1980)</b>
<b>Características</b>		
<b>Representantes</b>	ISEB (Cândido Mendes, Nelson W. Sodrê, Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos) CEPAL (Celso Furtado, Raul Prebisch) PTB (João Goulart, Brizola) PCB (Alberto Passos Guimarães)	Antonio Delfim Neto Rui Miller Paiva PSD (latifúndio) UDN (classe média)
<b>Referências teóricas</b>	Keynes Marxismo	Economia neoclássica
<b>Meta</b>	Industrialização	Crescimento econômico (industrialização)
<b>Condição</b>	Formação de mercado interno/industrialização sustentável	Incrementar a produtividade agrícola e a diversificação produtiva
<b>Problema</b>	Questão agrária	Questão agrícola (produz com ineficiência porque tem sistemas extensivos)
<b>Proposta</b>	Reforma Agrária	Modernização tecnológica (políticas agrícolas)
<b>Transformação</b>	Latifúndio para agricultura camponesa	Latifúndio para agricultura capitalista ou patronal
<b>Ideário</b>	Reformas de base	Produtivista (baseado no processo modernizador no Golpe Militar)
<b>Comentários</b>	Getúlio Vargas, neste período, foi o grande responsável pela modernização do Estado brasileiro. O período de redemocratização de 1946 até o golpe militar de 1964 – democracia populista – teve enorme importância para a história social, política e cultural brasileira. Com o fim do governo de Juscelino Kubitschek verificou-se que o país experimentou um acelerado desenvolvimento industrial. Para alguns, o capitalismo industrial havia, então, se consolidado graças à participação de três agentes básicos:	A partir de 1964, institucionalizou-se o “modelo de gestão do desenvolvimento”. Estava assim implantado o modelo de Estado bem característico do Brasil moderno: além da administração direta, grande contingente de autarquias, principalmente da previdência social, e toda a constelação de empresas estatais, sob a liderança das grandes <i>holdings</i> , formando verdadeiros sistemas – Grupo Petrobrás, Grupo Eletrobrás, etc. Neste sentido, no campo de uma

<sup>75</sup> A questão agrária diz respeito a quando o país percebe que a forma como se distribui a terra é um entrave para o desenvolvimento e para o processo de modernização. Assim, o latifúndio seria um entrave. A questão agrícola refere-se a o que, como e quanto se produz.

<p>do investimento estatal, da empresa privada nacional e do capital internacional. O Brasil se desenvolveu mas não erradicou a pobreza e as disparidades regionais e de classe. O desenvolvimento capitalista verificado beneficiou-se amplamente do investimento estrangeiro, frustrando, assim, a aspiração de todos os que acreditavam na possibilidade de o país conquistar a sua soberania pela via nacionalista.</p>	<p>política econômica, passa-se para uma orientação mais aberta ao âmbito externo, com a entrada das multinacionais no parque industrial brasileiro. As fontes de financiamento passaram a depender de empréstimos externos (modelo associado-dependente). Neste período, o Brasil cresceu economicamente, mas a industrialização brasileira não conseguiu incluir a grande massa da população em sua expansão.</p>
---	---

Fonte: Elaborado pela autora com base em Caume (2010) e Sell (2006).

Importa destacar ainda que, a partir dos anos 1950, surgem dois conjuntos de tecnoburocratas, denominados “condutores da modernização” e “gestores da modernização” (ROMANO; LEITE, 1999 apud BONNAL; MALUF, 2009). Para os primeiros, a agricultura deveria servir como um instrumento na estratégia do desenvolvimento urbano-industrial; já os segundos concentravam seus esforços no crescimento e modernização da própria agricultura. Ainda de acordo com estes autores (2009, p. 77), os arranjos institucionais nessa fase assumiram a forma de “comunidades políticas’ fechadas e oficialmente reconhecidas, baseadas em relações estreitas entre as burocracias governamentais e grupos patronais específicos sob o domínio estatal”.

Assim sendo, o governo brasileiro, a partir da década de 1960<sup>76</sup>, adotou uma política de modernização conservadora em consequência da adoção do modelo da “*Revolução Verde*”<sup>77</sup> e da instalação de indústrias promotoras de insumos para a

<sup>76</sup> Mais especificamente, a partir do ano de 1968 (até 1970), inicia-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento, cujo objetivo era a aceleração do desenvolvimento e o controle da inflação. A agricultura teve destaque, ao se estabelecer “o aumento da produção e a produtividade agrícola e a ruptura das barreiras de abastecimento como sendo as duas primeiras áreas estratégicas. Propunha-se a modernização da agricultura a partir de uma revolução tecnológica criando um mercado mais amplo para a produção industrial” (RAMBO; FILIPPI, 2009, p. 134). O governo incentivaria o uso de insumos modernos, crédito rural e industrialização no meio rural. Outros Planos posteriores a este foram feitos na década de 1970, como o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973), o I Plano Nacional de Desenvolvimento e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). A década de 1980, de acordo com Rambo e Filippi (2009), foi considerada uma “década perversa” em relação às políticas agrárias, com exceção do Plano Cruzado de 1986, que trouxe uma melhoria temporária na distribuição de renda na agricultura. A partir da década de 1990, as novas políticas agrícolas, de caráter neoliberal, prejudicaram principalmente os pequenos e médios produtores rurais, pois reduziram os recursos para a agricultura.

<sup>77</sup> A Revolução Verde foi a difusão internacional, a partir da década de 1960, das técnicas da pesquisa agrícola (de criação de plantas, desenvolvidas na agricultura de clima temperado, para o meio ambiente das regiões tropicais e subtropicais), marcando uma maior homogeneização do processo de produção agrícola em torno de um conjunto compartilhado de práticas agrônômicas e

agricultura (BRANDENBURG, 2004; DEL GROSSI; GRAZIANO DA SILVA, 2002). Com a Revolução Verde, intensificou-se a degradação socioambiental, aumentando inclusive as áreas desmatadas pela demanda de madeira para os mais diversos fins. E a política de modernização tecnológica, com seu duplo processo integração/exclusão (BRANDENBURG, 1999), priorizou a produção intensiva em insumos industriais em grandes e médias propriedades fundiárias, em detrimento da produção intensiva em trabalho e tecnologia relativamente autônoma nas propriedades familiares. Foi dada prioridade aos agricultores que tinham maior capacidade de dar respostas à estilos modernizantes, deixando excluídos os outros tipos de produtores. Neste sentido, alterou-se profundamente a base técnica da agricultura, com sérios reflexos na agricultura familiar, provocando sua integração definitiva ao complexo agroindustrial.

As inovações no padrão tecnológico constituíam o resultado dos novos papéis atribuídos à agricultura, da perspectiva 'desenvolvimentista' de cunho urbano-industrial assumida no país. A agricultura passou a responder por uma produção especializada, correspondendo às exigências do complexo industrial e, por outro lado, assumindo o papel de consumidora de produtos oriundos deste mesmo complexo (MUSSOI, 2002, p. 37).

Apesar disso, ninguém duvidaria da premissa de que a *modernização agrícola* constituiu um elemento necessário à promoção do desenvolvimento – mas vale reforçar: modernização não é sinônimo de desenvolvimento (FURTADO, 1991; 1972), representa apenas um elemento necessário. No Brasil, podemos dizer que há duas teorias principais que procuram explicar esse processo – já delineadas anteriormente: a cepalina e a estruturalista-marxista. A modernização agrícola, dessa forma, torna-se um aspecto particular do desenvolvimento capitalista no campo. Por meio dela, foram geradas novas condições no meio rural, aumentando a produtividade social do trabalho agrícola mediante a aplicação de novas tecnologias de cultivo e de novos processos produtivos. Todavia, ao mesmo tempo em que poderia ser considerada necessária para alavancar o desenvolvimento, em contrapartida o modelo de modernização adotado representou uma inadequação às características básicas da agricultura de tipo familiar, restando a ela uma posição marginal em relação ao modelo hegemônico (MUSSOI, 2002). Ela trouxe muitas desvantagens sociopolíticas,

---

de insumos industriais genéricos (GOODMAN; SERJ; WILKINSON, 1990). Dessa forma, acreditava-se poder aumentar a produtividade agrícola e combater a fome nos países pobres.

socioeconômicas, socioculturais e socioambientais, especialmente para os agricultores familiares e pequenos produtores, sobretudo por ser o reflexo de uma visão de corte essencialmente produtivo-economicista.

No que diz respeito à questão socioambiental, as consequências da política de modernização agrícola foram inúmeras. A opção por um determinado estilo de desenvolvimento rural e a adoção de um correspondente modelo de modernização da agricultura trouxeram consigo impactos indesejáveis, e muitas vezes incontrolláveis, seja pela forma como se implantou esse processo, seja pela natureza em si das tecnologias difundidas, especialmente no que se refere ao uso dos insumos e dos tipos de manejo de solo que passamos a adotar. Ocorreram desmatamentos indiscriminados, foram implantados sistemas de produção baseados na monocultura e em práticas agrícolas representadas por agroquímicos (BRANDENBURG, 2004). Este modelo ajudou a reduzir a biodiversidade, do mesmo modo que a necessidade de ocupação de maiores áreas e o crescente uso da madeira para diversos fins. Intensificou-se a erosão, o uso de agrotóxicos, a produção de lixo decorrente do descarte das embalagens desses produtos, a contaminação de alimentos, os riscos à saúde dos agricultores e a poluição dos solos, entre outros fatores.

Os resultados positivos alcançados contrastam nitidamente com os inúmeros efeitos “perversos” gerados: pelo aumento das despesas com os cultivos, pelo endividamento dos pequenos agricultores, pelo crescimento da dependência dos países pobres, pela expulsão dos agricultores do campo, que não podiam mais competir com as grandes empresas e grandes produtores, pela perda de biodiversidade, pela dependência excessiva de combustíveis fósseis, pela poluição do solo e das pessoas, e pelo uso de fertilizantes, pesticidas e herbicidas, entre outros. Assim, esse processo contrasta claramente com o estilo de desenvolvimento proposto neste trabalho, ou seja, um desenvolvimento que leve em conta o ambiente humano imbricado no biofísico, sem prejuízos e efeitos perversos a nenhum deles – um desenvolvimento socialmente incluyente, economicamente solidário, ecologicamente prudente e politicamente descentralizado (SACHS, 2004).

Portanto, em linhas gerais, o processo de modernização agrícola foi (i) conservador do ponto de vista da estrutura agrária; (ii) socialmente excluyente, marginalizando política, social e economicamente a agricultura familiar e o campesinato; (iii) regionalmente desigual (ocorreu mais na região centro-sul do Brasil,

em detrimento das regiões Nordeste e Norte); e (iv) parcial em termos de produtos, modernizando principalmente culturas ligadas ao segmento da agricultura patronal. Ela diminuiu o número de empregos na zona rural, manteve e acentuou uma estrutura fundiária concentrada, provocou forte redução na biodiversidade, polarizou a riqueza, deixando-a restrita a um pequeno número de proprietários e/ou produtores rurais e ocasionou o êxodo rural, dentre outros fatores relevantes (REMMERS, 1998; LIMA, 2004).

No âmbito sociopolítico, privilegiou os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das *commodities*, voltadas à produção em larga escala de monoculturas para o mercado internacional, excluindo assim a produção familiar dos benefícios referentes ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção (MATTEI, 2005). Além disso, com a adoção desta política “modernizadora”, foram menosprezados os saberes tradicionais e o conhecimento de uma agricultura de gestão dos recursos naturais. A modernização apenas transferiu técnicas e um conhecimento gestado na matriz da indústria dos países ricos. Vêm sendo ainda hoje ignoradas as particularidades do clima, da estrutura do solo, da diversidade biológica dos cultivares adaptados às várias situações (BRANDENBURG, 2004).

Ao longo desse período, algumas políticas agrícolas foram implementadas pelo Estado (mais precisamente a partir de 1965) a fim de transformar a agricultura (GONÇALVES NETO, 1997). Podemos mencionar por exemplo (i) a política de crédito, através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), de 1965; (ii) a política de pesquisa agropecuária (através da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), de 1972); (iii) a política de seguro rural, pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), de 1973; (iv) a política de assistência técnica e extensão rural (por meio da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER), em 1974; (v) a política de abastecimento através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em 1974, e (iv) a política de preços mínimos (Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, Aquisição do Governo Federal – AGF, e Empréstimos do Governo Federal – EGF).

A partir da década de 1980, como parte da transição democrática brasileira, o conjunto de transformações que ocorreram no âmbito da modernização agrícola passa a ser cada vez mais contestado e confrontado (NORDER, 2006), e se acentuam as críticas contra o agronegócio, inclusive surgindo movimentos sociais para contestar

o modelo tecnológico privilegiado pelo Estado. Estes anos, de acordo com Rambo e Filippi (2009), foi considerada uma “década perversa” em relação às políticas agrárias, com exceção do Plano Cruzado de 1986, que trouxe uma melhoria temporária na distribuição de renda na agricultura.

Com a instituição da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 – considerada marco fundador de uma nova concepção da organização política da sociedade brasileira –, o Brasil entra em uma fase de crise e reforma do Estado, em decorrência das transformações do capitalismo na direção de uma economia informacional e globalizada. É a fase do Estado Democrático de Direito. Dele emerge um novo espaço público onde o Estado e a sociedade como que se fundem num mesmo complexo de interesses, funções e papéis, sistema em que se interagem múltiplos mecanismos de auto-regulação.

O processo de reforma do Estado, ocorrido num contexto de liberalização comercial, globalização e integração regional, provocou um conjunto de mudanças, tais como a multiplicação de atores organizados na vida política e social, ampliação dos alvos e diferenciação funcional dos programas públicos, descentralização e fragmentação do Estado, e erosão das fronteiras entre o público e o privado, com transferência das responsabilidades do Estado para o setor privado. [Por implicação], mudanças no aparelho do estado limitaram sua capacidade autônoma de definir e implementar as políticas públicas [...], favorecendo a produção de novos arranjos institucionais entre segmentos da burocracia e atores econômicos privados (BONNAL; MALUF, 2009, p. 78).

Este cenário contrasta com a crise econômica que o País vai passar, marcada pela dívida externa e pela inflação. Visando controlar esta última, para Sell (2006), os anos 1980 e 1990 foram marcados também por uma série de planos econômicos e trocas de moedas que buscaram a estabilização financeira da economia brasileira, acabando por mostrar que era o próprio Estado desenvolvimentista que estava estagnado e precisava ser superado. Por isso, o grande desafio dos governos da época foi o de construir uma nova aliança política entre as forças sociais visando dar sustentação à forja de um novo modelo de Estado e à retomada do crescimento econômico.

A primeira tentativa de reforma do Estado aconteceu com Fernando Collor de Mello (1990-1992). Tendo como referência a defesa do livre mercado promovida pelos teóricos do neoliberalismo e seguindo as recomendações do Consenso de

Washington<sup>78</sup>, Collor defendeu “a superação do modelo nacionalista e do desenvolvimentismo pela inserção da economia brasileira na globalização” (SELL, 2006, p. 147). Assim, lançou o Plano Brasil Novo, um ideário antiestatal e privatista, visando promover o ajuste fiscal e reduzir o grau de intervenção do Estado na economia (Estado Mínimo), com a flexibilização das leis e a descentralização do Estado.

O processo de reforma do Estado passou a ter continuidade com os dois mandatos exercidos por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Foi priorizado o processo de “ajuste estrutural” da economia brasileira mediante um conjunto de reformas orientadas para o mercado que envolvia duas etapas: a da estabilização da economia (Plano Real) e a da retomada do crescimento econômico. FHC iniciou uma série de “reformas constitucionais” para diminuir o grau de regulação estatal da economia brasileira (SELL, 2006). Contudo, longe de defender o Estado Mínimo, o que se pretendia era a construção de um “Estado Social-Liberal” (que adota o princípio liberal do livre funcionamento do mercado, mas em vez de buscar a redução do Estado insiste no seu revigoramento seletivo). Dessa forma, o Estado passa a ter um papel mais regulatório que intervencionista. Dessa forma, “além do cenário da estabilização macroeconômica, a década de 1990 irá conhecer um ambiente jurídico e institucional renovado que preconizava um ordenamento assentado na maior descentralização do poder político do Estado” (SCHNEIDER, 2007, p. 9).

Nesta década, o espaço de protagonismo da sociedade civil também muda, ampliando a diversidade de formas de expressão de sua complexidade política, o que acabou estimulando novos conflitos e disputas. Novos atores sociais passaram a ter uma participação efetiva e legitimada nas estruturas de gestão e governança de políticas públicas. Outro ponto importante a ser relevado diz respeito à intensificação da retórica mobilizando a noção de sustentabilidade ambiental. Neste sentido, “tanto o ativismo político dos ecologistas que preconizam a ‘agricultura alternativa’, como os estudiosos do desenvolvimento sustentável acabaram fornecendo contribuições importantes ao debate sobre estratégias alternativas de desenvolvimento rural - que

---

<sup>78</sup> O Consenso de Washington sugeria a adoção de políticas de “ajuste estrutural” nas economias da América Latina. Mais especificamente, para promover o binômio crescimento/desenvolvimento, incentivava a criação de instâncias públicas regulatórias, porém não estatais (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009b). A partir daí, “foram cristalizados os novos preceitos norteadores das políticas nacionais: redução do papel do Estado; respeito da disciplina fiscal e monetária; privatização das empresas públicas; incentivo às exportações” (BONNAL; MALUF, 2009, p. 80).

passou a ser adjetivado de sustentável por força desses movimentos” (SCHNEIDER, 2007, p. 16). Contudo, em relação com a agricultura, praticamente todos os programas de reforma agrária foram paralisados e não foram constatadas ações de desapropriação de terras agricultáveis por interesse social. Ao contrário, as novas políticas agrícolas, de caráter neoliberal prejudicaram principalmente os pequenos e médios produtores rurais, pois reduziram os recursos para a agricultura, relegando-a a segundo plano nas ações do governo, agravando a pobreza, a miséria da população rural e a concentração de terras.

Em 2002 foi eleito Luís Inácio Lula da Silva, que acabou por preservar as características básicas das políticas econômicas promovidas durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Mas foi interrompida a política de privatizações adotada pelos governos precedentes, mantendo-se o controle da inflação. Apesar das suas diferenças político-ideológicas, de acordo com Sell (2006), tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) como o de Lula (Partido dos Trabalhadores – PT) orientaram-se na direção da busca de alternativas entre o neoliberalismo do Estado Mínimo e o dirigismo estatal do desenvolvimentismo. Em relação à evolução das políticas públicas, é possível constatar a continuidade, entre estes dois governos, da preocupação de fortalecer os agricultores familiares mediante políticas diferenciadas de crédito rural, reforma agrária e transferências sociais. Entretanto, o governo Lula deu mais peso às políticas de reequilíbrio das dimensões social e territorial.

### 3.2 CARACTERÍSTICAS DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO CATARINENSE

O estado de Santa Catarina está situado na Região Sul do Brasil, ocupando, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), uma área total de 95.703,5 km<sup>2</sup>. Abriga uma população de 6.634.250 habitantes, com uma densidade demográfica média de 69 hab./km<sup>2</sup>. Isto corresponde a 1,13% da área total brasileira e a 16,6% da área total da Região Sul. Em 2013, a população total estimada é de 6.655.000 habitantes. Destes, a população urbana corresponde a 5.649.000 habitantes, enquanto a rural é estimada em 1.005.000 habitantes. Da população total, 3.253.000 são homens e 3.401 são mulheres (IBGE/PNAD, 2013).

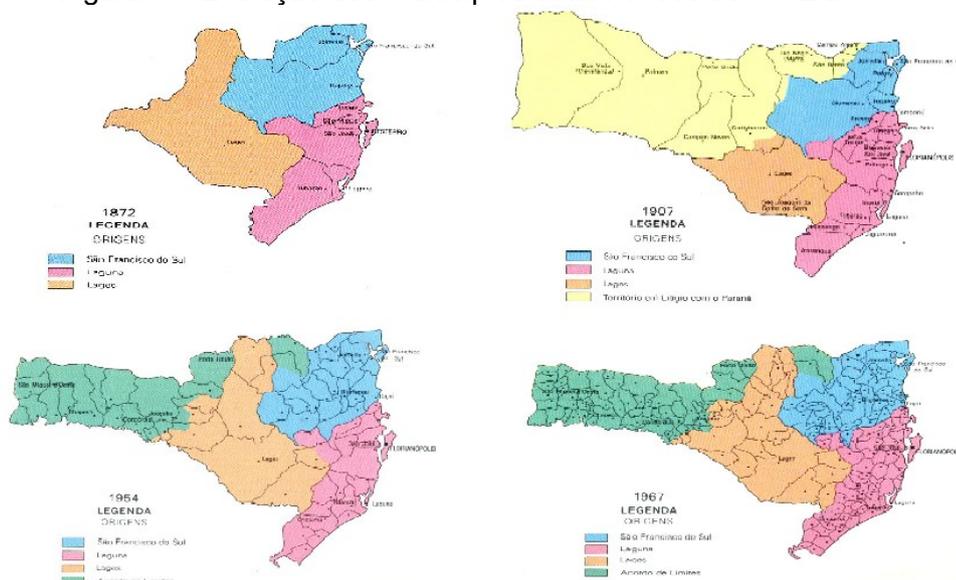
O Estado catarinense concentra 293 municípios, na sua grande maioria caracterizados pela predominância de atividades agropecuárias na economia local e também pela marcante cultura rural. Destes municípios, 76,45% possuem menos de 15.000 habitantes e abrigam, no seu conjunto, 69,09% dos estabelecimentos agropecuários do Estado (IBGE, 2006, 2010). Neste sentido, constatamos que uma importante parcela do espaço rural de Santa Catarina foi construída com a participação de unidades de produção familiares, o que impediu, de certa forma, que ocorresse um processo de concentração da terra e das riquezas geradas no Estado. Além disso, um relevo acidentado em determinadas regiões e a predominância de solos com baixa fertilidade contribuíram para manter o isolamento das principais correntes de povoamento e a “configurar um verdadeiro arquipélago de assentamentos geradores de perfis produtivos diferenciados, dependentes das qualificações e do espírito empreendedor dos seus integrantes” (VIEIRA; CUNHA, 2002, p. 290). E esse pequeno empreendedorismo de base familiar pode ser entendido como expressão de um *modo de vida* enraizado no tecido social, indo além de mero modo de produção da *ideologia economicista*. Dessa forma, Santa Catarina apresenta um processo de desenvolvimento diferente do que aconteceu no resto do país, como veremos adiante.

O processo de colonização do Sul do Brasil teve início em meados do século XVII. Essa ocupação inicial teve razões políticas e militares de caráter estratégico da Coroa Portuguesa, face às excursões platino-hispânicas no Sul do país. Desse modo, o povoamento do território catarinense está intimamente ligado, nos seus primórdios, aos interesses de navegações portuguesas e espanholas, que tiveram o litoral de Santa Catarina como ponto de apoio para atingir, principalmente, a região do Rio do Prata. Mas houveram também expedições de outras nacionalidades.

A ocupação do território catarinense foi processada em duas regiões separadas pelas barreiras naturais da Serra do Mar e da Serra Geral: na zona costeira e no planalto serrano. Como ocorreu no restante do país, o processo de ocupação teve início na zona costeira, habitada na época por comunidades indígenas vinculadas ao grupo tupi-guarani – os carijós. Assim, foram criados os primeiros núcleos de povoamento no litoral catarinense: São Francisco do Sul (1668), Florianópolis (antiga Desterro, em 1662) e Laguna (1682) (SANTA CATARINA, 2015). A colonização de

Santa Catarina se deu, dessa forma, principalmente a partir de seu litoral-sul (ver Figura 9).

Figura 9 – Evolução dos municípios catarinenses de 1872 a 1967



Fonte: [www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br)

Em meados do século XVIII a imigração luso-açoriana veio reforçar o povoamento dos núcleos iniciais do litoral. Cerca de 6.000 imigrantes oriundos das Ilhas dos Açores e Madeira vieram juntar-se ao contingente formado pelos colonizadores vicentistas e pela população nativa, com a intenção de expandir a ocupação do litoral sul brasileiro na tentativa de uma organização de produção. O açoriano, embora desenvolva outras atividades de subsistência, mantém a continuidade da tradição pesqueira. Sua chegada coincide com a implantação e o desenvolvimento das “armações” de baleia. Assim, passa a desempenhar aquela atividade em alto-mar e, por consequência, surge a construção naval.

Já no século XIX começaram a chegar os imigrantes europeus, ocupando os vales dos rios da vertente atlântica e contribuindo para a expansão dos povoados e o consequente aumento da população. No entanto, estas colônias apresentavam estrutura socioeconômica bem diferente das de origem açoriana e luso-brasileira, ou das demais existentes em Santa Catarina e no país. As comunidades “eram relativamente homogêneas do ponto de vista da organização sociocultural, compartilhando uma história e uma ética do trabalho marcadas pela valorização da autonomia local e da coesão comunitária, pelo envolvimento familiar e pelas relações

de ajuda mútua” (VIEIRA; CUNHA, 2002, p. 291). A primeira colônia europeia em Santa Catarina foi instalada, por iniciativa do governo, em São Pedro de Alcântara, em 1829. Eram 523 colonos católicos vindos de Bremen (Alemanha). Nesta oportunidade, deu-se o início da imigração alemã em Santa Catarina. A partir de 1877, vieram os primeiros imigrantes provenientes do norte da Itália (SANTA CATARINA, 2015). Essa última etapa da trajetória de ocupação respondeu pela introdução de inovações socio-técnicas mais sofisticadas relativamente às correntes vicentista e açoriana. Inaugura-se assim a etapa *modernizante* que se estende até o período do pós-guerra.

Assim, em comparação ao Brasil e fazendo uso das análises de Silva (2002), em 1900 o País ainda era dependente da monocultura do café, com a economia e a sociedade vinculada ao meio rural, enquanto Santa Catarina encontrava-se marginalizada tanto do ponto de vista demográfico quanto econômico. Como já salientamos acima, em 1950, o Brasil passava de um modelo fundado no setor primário-exportador para um modelo em que a indústria se torna o motor da economia e da formação da sociedade brasileira, apoiada pela execução de políticas deliberadas de desenvolvimento industrial. A região Sul, dessa maneira, vê uma possibilidade de oportunidades e estímulos para seu desenvolvimento. Em 2000, emerge a terceira revolução tecnológica e a globalização dos mercados.

Diante deste contexto, durante o século XX é possível identificar seis períodos na trajetória de desenvolvimento de Santa Catarina (CUNHA, 2000 apud SILVA, 2002).

- O primeiro, marcado pelo *desenvolvimento industrial*, teve início em 1880 e alcançou um ponto culminante entre 1900 e 1914.
- O segundo corresponde ao *desenvolvimento das pequenas e médias empresas* entre 1914 e 1945. Estas empresas apresentavam algumas características comuns, tais como: (i) uma estrutura organizacional informal, sem delimitação de competências; (ii) uma gestão familiar, com sentidos patriarcal e autocrático; (iii) contabilidade elaborada com finalidade fiscal, desatualizada e feita fora da firma, por escritórios de contabilidade; e (iv) predomínio de conhecimentos práticos dos quadros gerenciais e baixo nível de educação formal.

- O terceiro corresponde à dinâmica de *substituição de importações e industrialização diversificada*, estendendo-se de 1945 a 1963. Trata-se de um período no qual ocorreu o alargamento das fronteiras econômicas das empresas catarinenses devido aos avanços na matriz de transportes e de elevação do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>79</sup> *per capita*.
- O quarto corresponde ao assim chamado *salto da indústria catarinense*, de 1963 a 1980. A estratégia, nesse período passou a ser a conquista do mercado nacional e a participação no comércio mundial. Essa mudança foi condicionada pela inadequação dos padrões gerenciais comuns às pequenas e médias empresas e às empresas de maior porte, dificuldade gerada pelas deficiências do ensino de nível médio e de nível superior. Só na década de 1970 foram gerados em torno de 157 mil novos empregos industriais, mudando a estrutura da sociedade catarinense. Nesse período também se multiplicaram o número e aumentou-se o tamanho dos estabelecimentos industriais;
- O quinto constitui o reflexo do processo de *desaceleração econômica*, que marcou a década de 1980, sendo representado pela frustração do potencial de avanço competitivo.
- Finalmente, o sexto concentra os *desafios da globalização e da nova ordem econômica mundial* a partir de 1990.

Algumas particularidades da economia catarinense podem ser destacadas deste resgate cursivo da sua trajetória evolutiva (SILVA, 2002):

- a liderança do empresário estadual no processo de industrialização;
- uma distribuição espacialmente equilibrada do parque industrial no território estadual;
- recursos humanos capacitados;
- uma evolução progressiva das empresas: de pequenos negócios para unidades de médio e grande porte;

---

<sup>79</sup> O PIB de um país é a medida, em unidade monetária, do fluxo total de bens e serviços finais produzidos pelo sistema econômico, em determinado período. Corresponde, portanto, ao Valor Bruto da Produção menos o consumo intermediário (SÍNTESE ANUAL DA AGRICULTURA DE SANTA CATARINA, 2008).

- o aproveitamento de oportunidades de crescimento em atividades produtivas tanto tradicionais quanto dinâmicas;
- uma elevada capacidade de geração de empregos industriais urbanos;
- um setor agropecuário com forte presença de pequenas propriedades rurais, o que permitiu a viabilização temporária da pequena agricultura;
- uma equitativa distribuição territorial da população, constituindo um sistema de redes urbanas, com diversos centros regionais de médio porte;
- o surgimento de grupos industriais líderes de oferta nacional, o que permitiu participação em nichos de mercado mundial;
- um grande potencial de exportação de produtos industrializados; e, finalmente
- um parque industrial baseado em matérias-primas não catarinenses.

Trata-se, portanto, de um tecido socioeconômico bastante diversificado (dado o grande número de pequenas propriedades rurais existentes), organizado em grande parte em arranjos e cadeias produtivas localizadas em diferentes regiões (é o caso da avicultura, da suinocultura e do reflorestamento, por exemplo). Cada região acabou se tornando especializada num setor industrial, em função da cultura local, da base de recursos naturais disponíveis e das percepções e decisões dos empreendedores. Em outras palavras,

a distribuição espacial das atividades produtivas concentrou, em áreas territoriais contíguas e de maior extensão geográfica, a localização de empresas de um mesmo setor industrial e, em alguns casos, de setores industriais diversos, mas que utilizam matéria-prima comum, caracterizando regiões com especialização econômica (CAMPOS, et al., 2002, p. 147).

Além disso, constata-se a presença no estado de “uma densa rede de instituições (públicas e privadas) promotoras do desenvolvimento local, contribuindo assim para a consolidação de um mosaico equilibrado de setores produtivos, alimentados por empresas de pequeno, médio e grande porte” (VIEIRA; CUNHA, 2002, p. 290, SACHS, 2002b).

Um setor que se destaca na economia catarinense diz respeito à *estrutura industrial*, como os setores alimentar, metal-mecânico, têxtil, mobiliário, papel-celulose e cerâmico. A partir da década de 1950, a estrutura industrial de Santa Catarina passa a ser caracterizada pela diversificação setorial, com a presença de grande número de

pequenas e médias empresas, ao lado de grandes outras, líderes nacionais em seus setores, e pela homogeneidade das atividades econômicas em determinados espaços do território catarinense, formando regiões com especializações produtivas (VIEIRA; CUNHA, 2002). Também há diversas aglomerações setoriais localizadas. Estas características contribuíram para o crescimento do PIB catarinense, passando de US\$ 6,5 bilhões em 1970 para US\$ 31,4 bilhões em 1998. As exportações catarinenses também, a partir de 1970, começam a apresentar crescimento, ocorrendo a substituição de produtos básicos e semi-industrializados por diversificação e produtos manufaturados (CAMPOS, et al., 2002).

Podemos então afirmar que a estrutura industrial catarinense apresenta, atualmente, algumas semelhanças em relação à indústria brasileira – e só assim é possível compreender a peculiaridade dos aspectos singulares do processo de industrialização catarinense. Podemos destacar alguns desses aspectos com base na contribuição de Campos et al. (2002):

- ela permaneceu diversificada;
- ampliou a participação de bens de maior valor agregado sem perder o predomínio de setores tradicionais;
- aumentou a importância do capital internacional na estrutura patrimonial da indústria; ampliou suas relações com a economia mundial;
- direcionou investimentos para fora do espaço regional estadual, externalizando parcialmente os efeitos do seu crescimento e indicando alguns limites quanto à possibilidade de utilização de fontes de matérias-primas; e
- manteve as características de diversidade quanto ao tamanho da empresa.

A *gestão pública* no Estado também vem passando por importantes mudanças. Primeiro, modificou-se a estrutura de governo com o objetivo de descentralizar a gestão<sup>80</sup> e racionalizar o uso dos recursos públicos. Neste sentido, já foram implantadas 30 Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDRs). O processo de gestão está sendo modernizado com a adoção de novas ferramentas,

---

<sup>80</sup> Através da descentralização é possível reforçar a promoção da autonomia, da auto-confiança (*self-reliance*), num horizonte de cogestão de recursos comuns a todos os cidadãos (VIEIRA; CUNHA, 2002).

tais como gestão por projetos e contratos de gestão. Essas mudanças vêm tornando as regiões mais autônomas, dotadas da capacidade de definirem e executarem aqueles projetos e ações consideradas mais adequadas às suas necessidades, e contando para tanto com a participação da população local nos Conselhos de Desenvolvimento Regional (PLANO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO, 2007). Com efeito, surgiram novas oportunidades para que essas populações consigam gestar e implementar estratégias alternativas de desenvolvimento, reforçadas também pelo surgimento de novos atores da sociedade civil organizada.

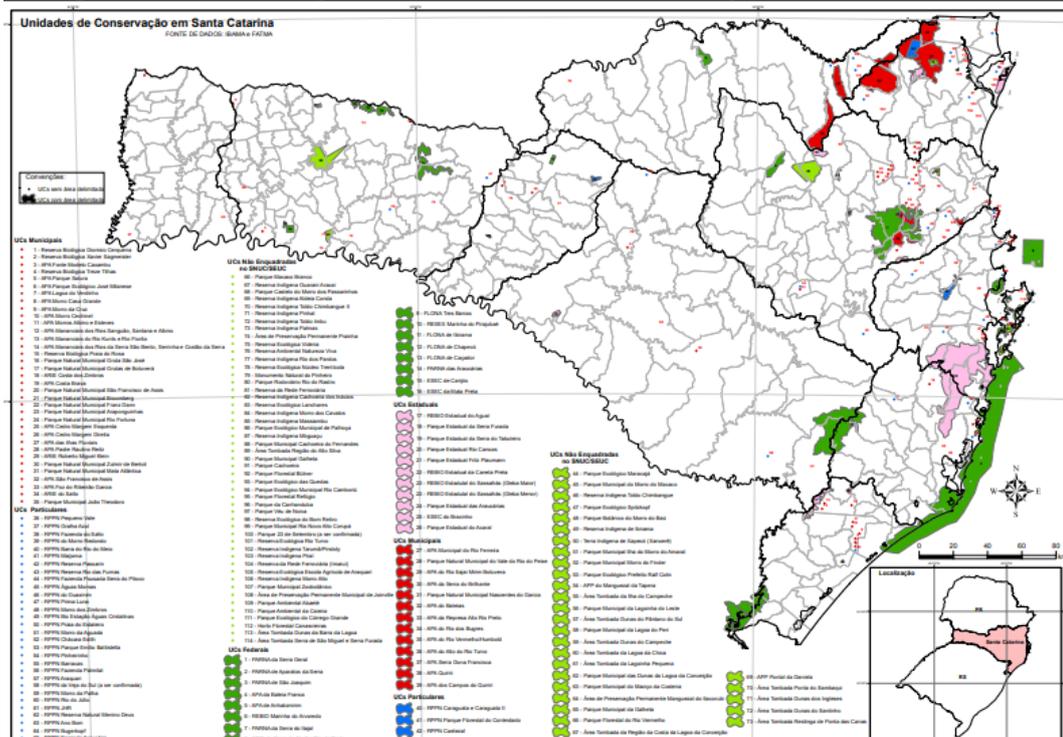
Não obstante, vêm se intensificando os processos de degradação ecossistêmica em praticamente todas as regiões do Estado. Podemos mencionar aqui, dentre muitos outros, (i) a poluição causada pelos dejetos suínos, que, ao alcançarem os cursos d'água, poluem também os mananciais; (ii) a atividade de lavra e beneficiamento do carvão mineral na região Sul do Estado, que afeta diretamente as bacias hidrográficas; (iii) a poluição dos recursos hídricos a partir da atividade industrial, nas bacias hidrográficas da baía de Babitonga e dos rios Itajaí-Açu e Itapocu, por exemplo; (iv) o reflexo do saneamento básico sobre a qualidade dos recursos hídricos; (v) o destino dos resíduos sólidos; (vi) o excessivo uso de insumos químicos de alto risco por práticas agrícolas, agroindustriais e industriais, que compromete a qualidade biológica dos recursos hídricos, dos solos e dos alimentos; e (vii) uso intensivo, irregular e descontrolado do solo que vem agravando sensivelmente os processos erosivos (PLANO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO, 2007; VIEIRA; CUNHA, 2002). Além disso, em Santa Catarina não existem mais áreas disponíveis para a expansão das lavouras, com exceção de alguns locais na Serra catarinense e no Planalto Norte – que também possuem limitações ambientais (SÍNTESE ANUAL DA AGRICULTURA DE SANTA CATARINA, 2008).

Em relação ao *saneamento básico*, no território catarinense, segundo dados do IBGE, 90,4% dos domicílios particulares urbanos têm acesso à água tratada pela rede geral, 9,3% por meio de poços ou nascentes e 0,3% de outras formas. Na área rural, esses números são 12,9%, 86,5% e 0,6%, respectivamente. A rede coletora de esgoto sanitário atende apenas 11,7% dos domicílios na área urbana e 1,0% na área rural (PLANO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO, 2007). Neste sentido, os resíduos sólidos urbanos (e também industriais), dado o baixo número de sistemas de

efluentes domésticos, têm geralmente como destino final um aterro, controlado ou não, sediado geralmente em áreas periurbanas, com alto potencial de contaminação (VIEIRA; CUNHA, 2002).

Além disso, uma política existente que pode ser considerada como extremamente importante para a proteção de áreas ecologicamente frágeis é a *criação de áreas de conservação*. Existem atualmente no Estado 22 Unidades de Conservação, sendo treze unidades federais e nove unidades sob administração estadual (MMA, 2015). A grande parte das áreas de conservação concentram-se na região Leste de Santa Catarina (Figura 10 abaixo), o que evidencia a carência de áreas de preservação em outras regiões, em especial no Oeste. Vale lembrar ainda que tais unidades proporcionam o desenvolvimento de diversas atividades relacionadas com projetos de educação e pesquisa ambiental. Entretanto, o poder público ainda se limita a um padrão “preservacionista” de controle operacionalmente precário de casos de poluição excessiva, ocupação desordenada e uso irregular de áreas protegidas.

Figura 10 – Localização das Unidades de Conservação em Santa Catarina



Fonte: IBAMA e FATMA.

Quanto à *estrutura geral da moderna socioeconomia catarinense*, em linhas gerais, ela desenvolveu-se a partir de setores produtores de insumos básicos, como carvão mineral e metalurgia, ou de bens de consumo não duráveis (alimentos, móveis e têxtil) evoluindo nas décadas de 1960 e de 1970 para a consolidação do setor de mecânica e material elétrico. Também se consolidam nesse período o setor de cerâmica e o de papel e celulose. A implantação desses setores no Estado foi determinada pela proximidade aos recursos naturais e a existência de mão-de-obra qualificada (devido à imigração europeia). Seu desenvolvimento se deu em grande parte pelo apoio de políticas estaduais de financiamento. Como é uma estrutura diversificada, engloba um elevado número de estabelecimentos de porte pequeno e médio, com estrutura patrimonial familiar e a existência de grandes empresas (CAMPOS et al., 2002). São estas características (disponibilidade de matérias-primas, qualidade de mão-de-obra e distância do centro dinâmico do processo de industrialização brasileira) que determinam o assim chamado *modelo catarinense de desenvolvimento*.

Este modelo possui características específicas, tais como: i) a ausência de grandes aglomerações urbanas, configurando um equilíbrio relativo entre os centros urbanos de pequeno, médio e grande porte – sob a liderança de alguns polos estrategicamente distribuídos; ii) um potencial de geração sustentada de emprego e renda; iii) uma área média das propriedades rurais estimada em 15,8 hectares, assentada em pequenas unidades de produção familiar; iv) características edafo-climáticas e topográficas especiais (CERDAN et al., 2009, p. 25, VIEIRA et al., 2009).

Dadas estas peculiaridades do modelo de desenvolvimento catarinense, é possível afirmar que, se houvesse a multiplicação de pequenas e microempresas especializadas em uma fase do processo produtivo ou em atividades conexas, seria possível identificar uma tendência favorável às inovações socio-técnicas, tanto em relação à novos produtos quanto em relação a novos processos tecnológicos. Este modelo de desenvolvimento catarinense excedeu a adaptabilidade ao que fora proposto pelo modelo de substituição de importações no Brasil, voltado para o fortalecimento gradativo de pequenos empreendedores.

Todavia, toda essa dinâmica desenvolvimentista começou a apresentar sinais de esgotamento no final da década de 1980, levando a uma crise progressiva da identidade do modelo catarinense. Um dos fatores foi a perda progressiva da

competitividade dos diferentes setores econômicos, exigindo que, para continuar no mercado, fossem ampliadas as relações com a economia mundial. Assim, esse modelo permitiu um processo de desenvolvimento elitizado, já que poucos tinham acessos às novas exigências do mercado. Além disso, a pequena produção e a consequente intensificação do êxodo rural condicionaram uma dinâmica de urbanização intensiva e descontrolada, num momento de acentuada redução do nível de oferta de empregos nas áreas urbanas (VIEIRA; CUNHA, 2002). Para grande parte dos pequenos produtores rurais restou a incorporação aos complexos agroindustriais, já que havia políticas governamentais incentivadoras para esta finalidade, favorecendo ainda setores específicos da economia. Nesse cenário, o associativismo e o cooperativismo começaram a ser estimulados pelo setor governamental como um simples instrumento subsidiário da política de modernização “economicista” em vigor nos setores agrícola e agroindustrial<sup>81</sup>.

### 3.3 CARACTERIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DA ZONA COSTEIRA CATARINENSE<sup>82</sup>

A zona costeira de Santa Catarina apresenta semelhanças com outras regiões costeiras mas também é um espaço que traz em si muitas contradições sociais, econômicas, políticas, ambientais e culturais. Estudos sobre a história econômica catarinense apontam não só um conjunto de características e fatores históricos próprios ao território, mas também diversos fatores externos. Estes últimos estão relacionados à criação de programas e políticas de escopo nacional – a exemplo da abertura de novas rodovias e da melhoria da infraestrutura urbana –, bem como a uma

---

<sup>81</sup> Em 2007, havia 256 cooperativas em Santa Catarina com um total de 776.972 cooperados, na qual 54 estavam voltadas para o segmento agropecuário, incluindo 59.721 cooperados (SÍNTESE ANUAL DA AGRICULTURA DE SANTA CATARINA, 2008). De acordo com a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC, 2014), esse número caiu para 41.

<sup>82</sup> Grande parte da trajetória de desenvolvimento e das dinâmicas territoriais descrita neste capítulo foi baseada em relatórios de pesquisa (CERDAN et al., 2009; 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011) do projeto “*Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira catarinense: estratégias integradas de geração de trabalho e renda a partir da valorização da identidade cultural das comunidades pesqueiras tradicionais*”. A situação-problema adotada para esta pesquisa utilizei também como a situação-problema para esta tese – o que pretendi fazer a mais foi a complementação dos dados primários e secundários e, principalmente, aprofundar o debate teórico baseando-se em literatura recente e de vanguarda, como já explicado anteriormente, pois fiz parte da equipe técnica deste projeto.

série de mudanças impostas pela necessidade de fazer frente aos novos desafios colocados pela globalização dos circuitos econômicos e culturais. Além disso, a distribuição equilibrada de polos produtivos e de consumo destaca-se como um fator adicional de sucesso (CERDAN et al., 2011). Dessa forma, com base num modelo de desenvolvimento específico – o chamado “*modelo de desenvolvimento catarinense*” (VIEIRA, 2002; 2005) descrito anteriormente –, o litoral catarinense também apresenta uma trajetória de desenvolvimento peculiar, o que nos dá características particulares e desafios e oportunidades únicos para se pensar a viabilidade de um novo estilo de desenvolvimento.

A população da zona costeira de Santa Catarina, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, é de 2.378.862 habitantes (aproximadamente 38% da população de Santa Catarina), distribuídas em 36 municípios (Figura 11). A maioria encontra-se localizada em zonas urbanas – 96% no litoral norte, centro-norte e central, e 81,1% no litoral centro-sul e sul. Constata-se também a presença de aproximadamente 31.328 pescadores profissionais em atividade no estado (BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA, 2011). A produção artesanal é responsável por 8,6% da produção catarinense de pescado (VASCONCELLOS; DIEGUES; SALES, 2007). E de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, a agricultura é predominantemente familiar, com 13.106 agricultores familiares.

Figura 11 – Localização dos municípios do litoral do Estado de Santa Catarina no Brasil, com destaque para o litoral centro-norte e o litoral centro-sul



Fonte: Cerdan; Vieira (2011).

De acordo com Cerdan et al. (2009) e Cerdan e Vieira (2011), alguns fatores ajudam a explicar o processo de diferenciação espacial dos municípios litorâneos de Santa Catarina:

- *a configuração geográfica*: contém uma faixa alongada de terrenos baixos e um complexo lagunar paralelo à linha de costa, com grande diversidade biológica. Nas águas costeiras catarinenses ocorrem o encontro de duas correntes, a Corrente Sul Equatorial (quente e salina), com a corrente das Malvinas, originária de um ramo da Corrente Circumpolar Antártica (fria, com baixa salinidade e alta produtividade), estimulando a produtividade marinha e, ao mesmo tempo, a resiliência dos ecossistemas terrestres. Além disso, pela sua localização, tornou-se um espaço econômico conectado a outras regiões desde seu período de colonização. Ou seja, tornou-se um espaço de interface entre um *hinterland* (o interior do Estado de Santa Catarina) conectado por um conjunto de ferrovias e estradas, e um espaço marítimo aberto ao resto do País (Santos/São Paulo, Rio de Janeiro) – além de outros países europeus ou americanos;
- *a localização de polos urbanos e turísticos*, que polarizam as atividades humanas e influenciam as dinâmicas socioeconômicas da região;
- *a construção de portos e vias de comunicação*: neste caso a construção da rodovia BR-101 em 1970 exerceu também uma influência considerável sobre o território (pois perpassa todo o Estado), podendo ser considerada como um poderoso vetor de polarização dos diversos municípios, articulando os centros mais dinâmicos com aqueles mais fragilizados economicamente;
- *o perfil populacional e sociocultural*: a região litorânea foi colonizada principalmente por imigrantes portugueses oriundos da Ilha dos Açores. Já o núcleo de Joinville foi colonizado por imigrantes alemães. Enquanto os primeiros se dedicaram principalmente às atividades da pesca e da agricultura, os colonos alemães e italianos dinamizaram redes de pequenas empresas de processamento industrial de recursos naturais renováveis e não renováveis ali existentes, contribuindo para a emergência de um modelo de desenvolvimento socioeconômico mais interiorizado e menos voltado para a dinamização das atividades pesqueiras; e

- *o processo histórico de ocupação do território e as dinâmicas de apropriação e uso do patrimônio natural e cultural*: se deve à confluência de vários fatores de natureza político-institucional, da presença de lideranças carismáticas, da formação de movimentos sociais, dos avanços na legislação e de elementos externos.

Deste modo, a zona costeira catarinense configura-se hoje como um mosaico de atividades socioeconômicas, com seus respectivos usos de recursos naturais, criando polos turísticos, centros prestadores de serviços (terceiro setor econômico), zonas industriais, portos turísticos e comerciais, áreas agrícolas, áreas de exploração mineral, áreas de pesca (industrial e artesanal) e maricultura (VIANNA; BONETTI; POLETTE, 2012). Isso favorece inclusive a concentração demográfica em determinados municípios, a existência de importantes cidades intermediárias e de “municípios-dormitórios”<sup>83</sup>. Além disso, sua economia residencial, ou seja, o conjunto das rendas resultante da presença no território de domicílios (estudantes, turistas, funcionários, aposentados) e os empregos induzidos pelo consumo dessas pessoas (CERDAN et al., 2009) desenvolve-se de forma expressiva e contribui para o desenvolvimento local. Entretanto, ainda dispõe de uma expressiva diversidade de ecossistemas e paisagens ainda relativamente preservados (praias, restingas, manguezais, costões rochosos, dunas, baías e lagoas) – não obstante a intensificação dos impactos socioambientais destrutivos da dinâmica econômica nas últimas duas décadas (CERDAN et al., 2011).

A zona costeira catarinense é dividida em cinco setores de acordo com o GERCO, e estende-se por aproximadamente 561,4 km, com 9.250 km<sup>2</sup> de superfície<sup>84</sup>.

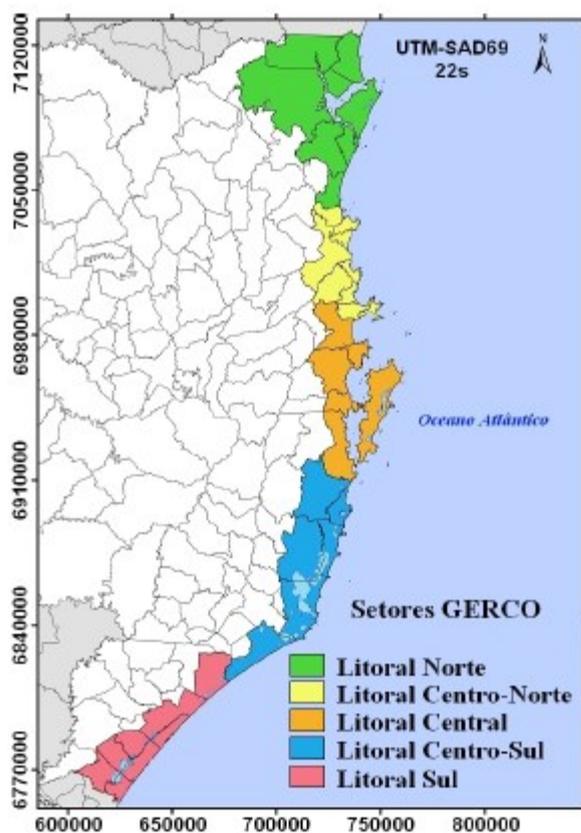
---

<sup>83</sup> Municípios onde a maioria de sua população, especialmente homens, trabalha em outros locais que não o seu município e só retornam durante a noite. Um exemplo típico é Paulo Lopes. Por estar localizado muito próximo da capital do Estado (apenas 46 Km), está atraindo novos moradores, aposentados ou pessoas que desejam ter uma casa no campo, e que buscam uma maior qualidade de vida (este município concentra ainda grandes áreas florestadas, devido ao Parque Estadual da Serra do Tabuleiro). Em Porto Belo esse fenômeno também é verificado entre os moradores do quilombo do Sertão do Valongo, especialmente os homens. Durante o dia, estes vão até o centro do município para trabalharem como garis, pedreiros, serventes, e voltam à tarde para suas casas – com ajuda da prefeitura. Recebem em torno de um a um salário mínimo e meio por mês, e acabam por inviabilizar uma maior produção em suas terras (pois passam praticamente todo o dia fora) (CERDAN; VIEIRA, 2011).

<sup>84</sup> Considerando todo o Brasil, a zona costeira possui uma extensão de 8.698 km, abrangendo dezessete estados e mais de 400 municípios, onde se concentram 16 das 28 regiões metropolitanas, das quais três estão em Santa Catarina: Norte/Nordeste Catarinense, Foz do Rio Itajaí e Florianópolis (ZAMBONI; NICOLODI, 2008 apud VIANNA; BONETTI; POLETTE, 2012).

Estes setores, de acordo com Cerdan et al. (2009), se diferenciam quando se considera as atuais dinâmicas de desenvolvimento em curso e as modalidades usuais de ocupação do espaço (ver Figura 12).

Figura 12 – Setores da Zona Costeira em Santa Catarina



Fonte: SPG, 2010.

As características de um desses setores estão descritas no quadro 13 a seguir:

Quadro 13 – Principais características dos municípios costeiros catarinenses

Setor	Municípios	Principais características	Polo urbano e área de influência	Elementos emblemáticos de identidade cultural
Litoral Norte	Araquari, Balneário Barra do Sul, Garuva, Itapoá, Joinville, São Francisco do Sul, Piçarras	Abriga o maior parque industrial catarinense, responsável por cerca de 20% das exportações. Ênfase colocada nos setores mecânico, têxtil, de plásticos, metalúrgico, químico e farmacêutico. Contingente de 2000 indústrias, empregando	Joinville  Importante área de influência	Presença de comunidades tradicionais de pescadores artesanais. Presença de seis Colônias de Pescadores São Francisco do Sul é a cidade mais antiga do Estado, abrigando cerca de 1.600 pescadores artesanais.

		60 mil trabalhadores. Produção agrícola concentrada nas encostas.		Presença do <i>Museu do Mar</i> Produção de artesanato típico.
<b>Litoral Centro-Norte</b>	Barra Velha, Balneário Camboriú, Camboriú, Itapema, Bombinhas, Porto Belo, Itajaí, Navegantes, Penha	Principais atividades econômicas: turismo, atividades portuárias (em Itajaí). Pesca industrial forte (em Itajaí), ao lado do setor artesanal e da maricultura. Pequenas empresas de prestação de serviços (ênfase na construção civil). Importante crescimento populacional nos últimos anos. Polo turístico (turismo de massa em Balneário Camboriú). Produção agrícola nos morros ou nas encostas. Presença de escolas técnicas e polo universitário privado (UNIVALI).	Itajaí e – Navegantes  Importante área de influência	Presença de comunidades de pescadores artesanais (com destaque para o município de Bombinhas, com cerca de 500 pescadores). Estímulos à preservação do patrimônio arquitetural
<b>Litoral Centro</b>	Biguaçu, Governador Celso Ramos, Florianópolis, Palhoça, São José, Tijucas	Atividades administrativas em Florianópolis (capital do estado) Fluxo populacional importante. Polo universitário federal (UFSC) e escolas técnicas Expansão recente da indústria de informática	Maior polo urbano (conurbação de Florianópolis, Biguaçu, Palhoça e São José)  Importante área de influência	Existência de um Centro de Estudos Açorianos (na UFSC). Patrimônio arquitetural açoriano (preservação de núcleos antigos no Ribeirão da Ilha e em Santo Antônio de Lisboa) Presença de comunidades pesqueiras artesanais fora da área de conurbação (com alguns bolões na Ilha de Santa Catarina)
<b>Litoral Centro-Sul</b>	Garopaba, Imbituba, Jaguaruna, Paulo Lopes, Laguna, Imaruí	Pesca artesanal e agricultura (mandioca, frutas e arroz). Turismo de massa. Desenvolvimento da carcinicultura	Presença de Laguna como polo pesqueiro  Área de influência média	Presença de comunidades pesqueiras artesanais e sítios arqueológicos importantes.
<b>Litoral Sul</b>	Içara, Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Passo de Torres, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio	Pesca artesanal e turismo. Forte produção rizícola. Polo industrial (plásticos descartáveis, matérias primas para a produção de cerâmica)	Pólo de Içara e Araranguá  Área de influência média	Presença de comunidades pesqueiras artesanais

Fonte: Cerdan et al., 2009.

O Litoral Norte é caracterizado pela presença da Baía da Babitonga (ou de São Francisco), abrigando o principal polo industrial do estado, situado nos municípios

de Jaraguá do Sul e Joinville. O Porto de São Francisco do Sul, atualmente interligado à Rede Ferroviária Federal, vem provocando a degradação contínua das áreas de mangue.

Já o Litoral centro-norte contém a maior bacia hidrográfica da vertente atlântica, composta pelo Rio Itajaí. Ele nasce na Serra Geral e vem desaguar no Oceano Atlântico. Ali estão concentrados os municípios que detêm os maiores índices de densidade demográfica do estado. Destacam-se os municípios de Itajaí e de Balneário Camboriú, com uma curva já consolidada de atividade industrial e turística alimentada pela presença dos portos de Itajaí e Navegantes.

Na Região central está localizada a maior ilha do estado – a Ilha de Santa Catarina – que integra a capital Florianópolis. Nos últimos anos, ela tem sido alvo de um intenso processo de especulação imobiliária, responsável em parte por um padrão de ocupação desordenada relativamente à legislação ambiental em vigor. Por implicação, as áreas de dunas, de mangues e de vegetação de restinga vêm sendo cada vez mais comprometidas.

No Litoral centro-sul está situado o maior complexo lagunar do estado. O Farol de Santa Marta, no município de Laguna, representa o marco geográfico que delimita a linha de costa no litoral catarinense. Além disso, ele fixa o limite austral das espécies de mangue encontradas no litoral brasileiro. Com uma linha de costa calculada em 148,6 km e concentrando os municípios de Garopaba, Imaruí, Imbituba, Laguna, Paulo Lopes e Jaguaruna, esta região insere-se na área de abrangência da SDR de Laguna. As principais atividades econômicas giram em torno da pesca artesanal, da aquicultura, da agricultura e do turismo de massa.

Na zona costeira do setor sul catarinense a paisagem é formada por uma grande planície cortada por rios, com presença de lagoas costeiras paralelas à linha de costa. Mas a preocupação com este quadrante refere-se, em especial, à poluição causada pelos rejeitos da mineração de carvão, que comprometem o complexo hidrográfico ao lado de um padrão de rizicultura irrigada intensiva em agrotóxicos e de práticas descontroladas de lançamento de dejetos domésticos nos cursos d'água.

De maneira sucinta, podemos dizer, baseando-se em Cerdan et al. (2009), Vieira et al. (2009) e Cerdan e Vieira (2011), que a trajetória de desenvolvimento da zona costeira de Santa Catarina passou por seis períodos principais:

- *Período de colonização*: ocorre a chegada de diferentes imigrantes na região a fim de povoar o continente e preservar suas fronteiras. Uma das principais características desse processo foi a demonstração de uma forte capacidade de adaptação desses imigrantes às novas duras condições de vida num cenário tropical a ser desbravado. A convivência com comunidades indígenas permitiu o aprendizado de técnicas de plantio e cultivo de algumas culturas, como milho, algodão e principalmente a mandioca;
- *Até 1940*: é o período de consolidação das comunidades de origem açoriana, reforçando as atividades da agricultura familiar e da pesca artesanal e favorecendo, assim, a formação de comunidades relativamente homogêneas do ponto de vista da organização sociocultural, compartilhando uma história e uma ética do trabalho marcada pela valorização da autonomia local, pelos laços familiares e pelas relações de ajuda mútua na esfera interfamiliar. Esse tecido social coesivo tem sido considerado, na literatura especializada, como um fator decisivo de resistência às crises cíclicas da economia (VIEIRA et al., 2009). Neste período já havia alternância de atividades de trabalho e de subsistência entre os descendentes açorianos (práticas agrícolas e pesca), a elaboração de produtos artesanais (redes de pesca, renda de bilro e tecelagem), e as práticas religiosas e recreativas. Assim, a socioeconomia da zona costeira catarinense baseou-se durante muitos anos em estruturas agrárias minifundistas, de subsistência, com perfil produtivo diferenciado, forjados com base na qualificação técnica e no espírito empreendedor de seus habitantes. Esse pequeno empreendedorismo de base familiar pode ser entendido como expressão de um modo de vida profundamente enraizado no tecido social local, diferenciando-se de uma concepção economicista dos processos de desenvolvimento, que reduz a complexidade desse fenômeno a um simples modo de produção (VIEIRA et al., 2009).

Os maiores problemas deste período estavam definidos pelas práticas de coivara (queima da mata nativa para a agricultura em pequena escala) e pela ocupação da orla marítima realizada pelas comunidades pesqueiras artesanais e pela população local sobre as matas de restinga original e Floresta Atlântica. Dessa forma, ainda no século XIX grandes extensões nos morros da região tiveram a mata nativa retirada para dar lugar ao cultivo de mandioca (VERAS, 2007). Neste período, ainda inexistia infraestrutura para os turistas, mas, ao longo das décadas, o turismo vai

ganhando contornos mais nítidos, não ocupando, entretanto, posição central na economia;

- *De 1940 a 1970*: os imigrantes italianos e alemães desenvolveram diferentes sistemas de policultura e poli-manufatura doméstica, tornando o local em que estavam inseridos em centros manufatureiros dinâmicos, com relativa autonomia em relação às áreas de colonização açoriana. Essas manufaturas fundamentaram-se na

disponibilidade de mão-de-obra qualificada, na capacidade técnica e gerencial de pequenos empresários, na apropriação de capitais oriundos da comercialização de excedentes agrícolas, na existência de matérias-primas e mercados locais e na importação de matérias-primas não produzidas em Santa Catarina (VIEIRA et al., 2009, p. 339).

Iniciam-se e desenvolvem-se as atividades portuárias, intensificando-se também as interações entre litoral e interior do Estado de acordo com os ciclos econômicos que foram emergindo – exploração de madeira, pesca industrial, modernização da infraestrutura urbana e turismo de massa. Foram estas dinâmicas que deram base a um modelo de desenvolvimento com características peculiares. Além disso,

a expansão dessas grandes empresas contribuiu para a consolidação do conhecimento técnico acumulado localmente. Favoreceu também a multiplicação de micro e pequenas empresas especializadas numa fase do processo produtivo, ou em atividades conexas, mediante acordos de sub-contratação. As análises voltadas para a compreensão desse fenômeno permitiram ainda a identificação de uma tendência local favorável à *inovação técnica*, pensada tanto em termos de novos produtos quanto de novos processos tecnológicos (CEAG/SC, 1980), e considerada necessária para assegurar a presença duradoura das pequenas e médias empresas locais nos mercados nacionais e internacionais. Vale a pena salientar que este padrão assemelha-se àquele observado nas regiões nordeste e centro da Itália (PIORE; SABEL, 1989 apud VIEIRA et al., 2009, p. 340).

- *De 1970 a 1990*: na década de 1970, a construção da BR-101 possibilitou o acesso entre o Sul e o Norte do país, constituindo-se num fator determinante para o desenvolvimento urbano de todo o litoral catarinense. Desse modo tem início, de forma acelerada, o estabelecimento de uma rede urbana local bem definida, com o incremento também da rede hoteleira. Muitos abandonaram as roças cultivadas em áreas interiores e de morros para viverem junto às praias, e muito habitantes do interior do Estado vieram para o litoral (processo de “litoralização” da população). A

construção civil na faixa paralela à linha de costa se intensifica, e a especulação imobiliária, neste momento, passa a ser um fator determinante para a perda da qualidade ambiental da região. O setor secundário e terciário se dinamiza, o espaço é ocupado de forma desordenada e expande-se indiscriminadamente o turismo de massa e a especulação imobiliária. Os principais atores que lideram, inclusive, a política local em várias regiões da zona costeira catarinense, estão centrados neste segmento produtivo, e determinaram, em grande parte, qual o tipo de projeto de desenvolvimento que seria implementado na área. Esse processo ficou conhecido como *modelo de desenvolvimento catarinense*, já descrito anteriormente. Ou seja,

marcada pela valorização criativa e endógena dos recursos locais, essa trajetória combinou a riqueza embutida na herança cultural da colonização europeia, as vantagens da pequena propriedade agrícola e a busca de flexibilidade face às pressões e oportunidades exercidas pela dinâmica do conjunto da economia brasileira. Ali, a pequena produção em todas as suas formas, a baixa intensidade das intervenções governamentais, o *empreendedorismo coletivo* e a valorização da produtividade do trabalho desempenharam um papel importante, relativamente aos demais estados brasileiros, nas ações coletivas voltadas para o desenvolvimento local (VIEIRA et al., 2009, p. 336).

Ainda de acordo com os autores (2009), por um lado, cada região do estado se especializou em um setor industrial, em função do tecido cultural local, da base de recursos naturais disponíveis e dos mecanismos tradicionais de tomada de decisão dos produtores. Esse forte dinamismo do setor secundário é representado pelos setores têxtil-vestuário, agroindustrial (suínos e aves) e de cerâmica de revestimento. Por outro lado, esse modelo permitiu a formação gradual de uma densa rede de instituições públicas e privadas voltadas para a implementação de projetos de desenvolvimento territorial.

Mas, a partir dos anos 1980 esse modelo começou a apresentar sinais de esgotamento, pela perda progressiva de competitividade dos diferentes setores econômicos. Uma das consequências mais visíveis dessa crise estrutural diz respeito à urbanização intensiva e a concentração demográfica na zona costeira, o que ajuda a comprometer, ao lado da persistência de práticas agrícolas, agroindustriais e industriais fortemente dependentes de insumos químicos, a qualidade biológica dos recursos hídricos, dos solos e dos alimentos oferecidos à população.

Ademais, observa-se mais recentemente um movimento de *deslocalização* da indústria agroalimentar para a região Centro-Oeste – considerada a nova

fronteira agrícola do País. Esse fenômeno pode ser explicado em função (i) do volume de incentivos fiscais concedidos pelo setor governamental à produção intensiva de grãos, (ii) da disponibilidade de áreas dotadas de condições geográficas mais favoráveis, com relevos menos acidentados; e também (iii) do nível de degradação socioambiental já alcançado em certas regiões do estado – sobretudo no Oeste Catarinense (GUIVANT; MIRANDA, 1999 apud VIEIRA et al., 2009, p. 343).

Muitas empresas de origem familiar vêm tornando-se *holdings*, mediante estratégias de fusão e aquisição. Outras vêm reestruturando suas modalidades usuais de gestão empresarial devido à intensificação da concorrência e à tendência de desregulação progressiva da economia brasileira. Conseqüentemente, há uma redução de mão-de-obra empregada e de modernização de seus parques produtivos e tecnológicos.

- *De 1990 a 2000*: foi baixo o crescimento industrial neste período devido à forte desaceleração do fluxo de exportações. Assim, inicia-se um processo de diversificação setorial e de fomento a sistemas produtivos integrados no nível local buscando-se uma competitividade regional. Constata-se também um processo de concentração fundiária e de renda que acarretou uma progressiva incorporação de produtores rurais integrados de grandes empresas agroindustriais, no quadro de políticas governamentais que estimulam perfis produtivos de interesse direto de grandes grupos hegemônicos (VIEIRA et al., 2009). Torna-se assim mais nítido o esforço investido na busca de integração progressiva das dinâmicas de desenvolvimento regional e na criação de novos arranjos institucionais baseados em laços de confiança e solidariedade, além da preocupação pela inovação e pela qualificação técnica dos produtores. Verifica-se também, do ponto de vista do ordenamento territorial, uma urbanização intensiva e concentração demográfica, sobretudo na zona costeira;

- *A partir de 2000*: surgem algumas inovações que marcam uma mudança na trajetória de desenvolvimento catarinense que se dá pela capacidade de resposta flexível da sua estrutura produtiva às coações e às dinâmicas impostas pela dinâmica macroeconômica do país. Entre elas, podemos citar: i) na transição para a década de 1990, a formação de cadeias produtivas industriais locais, estimuladas pela ação de instituições (públicas e empresariais); ii) a existência de instituições prestadoras de serviços tecnológicos altamente sofisticados; iii) a diversidade de formas alternativas

de organização cooperativa; e, finalmente, iv) a conformação gradual de um novo conceito de atividade turística (CERDAN et al., 2009; VIEIRA et al., 2009).

No quadro 14 abaixo podemos verificar a síntese dessa trajetória de desenvolvimento da zona costeira catarinense, destacando algumas inovações que surgiram nesse período que ocasionaram fatores de mudança e consequências para todos os atores da região, determinando assim as dinâmicas territoriais existentes.

Quadro 14 – Trajetória de Desenvolvimento do LCN e LCS de Santa Catarina

Data	Fases	Situação	Sistemas de produção	Inovações	Fatores de mudanças	Consequências
1736 - 1860	Ciclo da farinha de mandioca polvilhada e da madeira	Litoral: um espaço diverso de florestas, planícies, praias ocupadas por populações indígenas e sesmarias, grandes fazendas dos vicentistas	Pequena produção familiar de mandioca (processada em engenhos de farinha artesanais), feijão, milho, cana de açúcar, arroz, entre outros	Sistemas comunitários de apropriação de recursos naturais	Chegada de 6000 açorianos	Convivência pacífica com índios Ciclo da baleia Agricultura de subsistência e pesca artesanal
1860 - 1940		Consolidação do modelo açoriano com pesca artesanal, mandioca, ciclo da baleia	Pesca artesanal Extrativismo de lenha e madeira	Processamento de madeira	Tropeirismo Chegada dos colonos europeus Canais de exportação de madeira	Integração / conexão Serra Mar Comercialização regional (principalmente gado)
1940 - 1970		Permanência do modelo açoriano e desenvolvimento da policultura, pecuária e manufaturas (colônias européias)	Extrativismo de plantas medicinais e de fibras naturais para produção de artesanatos utilitários Criação de gado em pastos comunais Início do plantio de fumo	Introdução de insumos químicos na agricultura familiar	Início da construção de infra-estruturas (portos, estradas) Políticas de desenvolvimento nacional voltadas para exportação Incentivos para a produção fumageira(Souza Cruz)	Ciclo de madeira para exportação Escoamento de produção agrícola das regiões interiores para o país Implementação de pólos industriais no litoral (carbonífera, cerâmica, termoeletrica) Intensificação da extração de lenha para fumicultura Impactos socioambientais destrutivos da fumicultura Implicação das comunidades na conservação dos recursos pesqueiros

						Comprometimento progressivo de matas ciliares, de nascentes, e dos riscos de contaminação das águas superficiais e subterrâneas
<b>1970 - 1990</b>	<b>Declínio da produção de farinha de mandioca e da exploração da madeira Ciclo do fumo e do arroz</b>	Mosaico de pesca artesanal, polos industriais  Início do processo de urbanização do litoral	Expansão do cultivo de fumo associado aos policultivos  Extrativismo de lenha e de fibras naturais para produção de artesanatos utilitários  Especialização da atividade pesqueira artesanal  Desenvolvimento da pesca artesanal (abertura de mercados)  Desenvolvimento da pesca industrial  Formação de pastagens e dinamização da pecuária extensiva  Início das monoculturas de arroz irrigado, da silvicultura de pinus e do turismo de massa	Intensificação do uso de insumos químicos e mecanização das práticas agrícolas  Introdução de instrumentos modernos de pesca  Energia elétrica  Retilização de canais fluviais  Introdução de espécies de plantas exóticas com alto potencial de dispersão  Fiscalização da pesca predatória e das práticas de desflorestamento  Uso das águas fluviais para irrigação e escoamento de efluentes agrícolas  Usinas de processamento de arroz irrigado e aves  Turismo de massa	Declínio da comercialização da farinha de mandioca e incentivos à industrialização do produto no mercado nacional  Vínculos com a atividade pesqueira industrial marítima  Inauguração da BR 101  Criação do PEST  Expansão da rizicultura na região Sul do Brasil  Continuação de investimentos em infra-estruturas, energia  Políticas de desenvolvimento da pesca  Início do desenvolvimento turístico	Modelo catarinense de desenvolvimento  Aumento da população urbana, especulação imobiliária  Enfraquecimento dos sistemas comunitários de regulação da pesca  Dinâmica de substituição de terras agricultáveis por pastagens  Manejo predatório dos solos, gerando contaminação e processos erosivos  Combinação da atividade agrícola -pesqueira de subsistência com trabalho assalariado, por vezes temporário  Degradação das várzeas e matas ciliares associada  Degradação de restingas e dispersão de pinus  Recuperação gradual da Floresta Atlântica na área do PEST  Especulação fundiária e imobiliária combinada com a ocupação desordenada do espaço  Uso predatório e redução dos recursos pesqueiros
<b>1990 - 2000</b>	<b>Crise na pesca e declínio na produção de fumo</b>	Especulação imobiliária  Desenvolvimento do turismo de	Expansão das monoculturas de arroz irrigado, da pecuária extensiva e do turismo de massa	Agroecologia  Mineração  Pesca cooperativada	Democratização do país (Constituição de 1988)  Abertura da economia do país e Plano Real	Declínio gradual da fumiicultura  Impactos socioambientais destrutivos gerados pela intensificação da rizicultura irrigada

	<b>Ciclo do arroz irrigado, da pecuária extensiva e do turismo de massa</b>	<p>massa e residencial</p> <p>Litoralização da população</p> <p>Declínio do binômio pesca artesanal e agricultura</p>	<p>Introdução da horticultura e da fruticultura</p> <p>Pouca produção de derivados de mandioca, feijão, milho, cana de açúcar, entre outras culturas de subsistência</p> <p>Pouca extração de lenha e de fibras naturais para produção de artesanatos</p>	<p>Difusão do enfoque de DTS</p> <p>Criação do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca (CONAPA)</p> <p>Criação do Observatório do Litoral Catarinense e do FELC</p> <p>Aquicultura (rizipiscicultura)</p> <p>Pastoreio Voisin e projeto de produção de queijos orgânicos</p>	<p>Cúpula da Terra (Rio 1992)</p>	<p>Substituição de terras agricultáveis por pastagens e práticas de silvicultura</p> <p>Surgimento de unidades de produção agroecológica envolvendo agricultores familiares</p> <p>Extração mineral em APPs</p> <p>Surgimento de modalidades de reapropriação coletiva dos recursos pesqueiros</p> <p>Sinais de esgotamento do modelo produtivista brasileiro e catarinense</p> <p>Fortalecimento dos movimentos ambientalistas e sociais de promoção da agricultura familiar</p>
<b>2000 até hoje</b>		<p>Expansão das cidades nos espaços rurais</p> <p>Diminuição das atividades produtivas no litoral</p> <p>Emergência da economia de serviços e economia residencial</p> <p>Confirmação dos processos de degradação socioambiental</p>	<p>Redução da pesca artesanal</p> <p>Silvicultura de eucalipto</p> <p>Início da atividade mineradora de granito, argila e areia</p>	<p>Projeto Ponto de Cultura dos Engenhos de Farinha</p> <p>Criação do Instituto Boi Mamão</p> <p>Criação da Casa do Produtor</p> <p>Projeto de cooperativa de artesanato local</p> <p>ONGs e Associações</p> <p>Planejamento territorial</p>	<p>Duplicação da BR 101</p> <p>Recategorização do PEST/ Plano Diretor Participativo</p> <p>Em busca de novos modelos de regulação e ordenamento territorial</p> <p>Novos papéis do Estado e implementação de políticas com novas abordagens (conservacionista, patrimonial, territorial)</p>	<p>Intensificação da presença de residentes secundários e transformação de algumas áreas em área-dormitório</p> <p>Intensificação da especulação fundiária e imobiliária, gerando ocupação desordenada do espaço e degradação ecossistêmica</p> <p>Quadro político institucional favorável à iniciativas coletivas e inovadoras</p> <p>Comprometimento da qualidade de vida das populações residentes</p> <p>Surgimento de grupos de contestação das modalidades de apropriação e uso predatório dos recursos naturais</p>

Fonte: elaborado pela autora com base em Cerdan et al. (2009); Sabourin (2001); e Prudêncio (2012).

Ainda segundo Cerdan et al. (2009) e seguindo a tipologia proposta por Caron e Sabourin (2003), alguns *fatores desencadeadores, aceleradores e reguladores* caracterizam esta trajetória de desenvolvimento. Em relação aos primeiros, destacam-se a chegada dos imigrantes a partir do século XVIII, a construção de portos entre os anos 1940 e 1960 e a instalação de indústrias. Dentre os fatores aceleradores, há os investimentos em infraestruturas, a abertura do país, o Plano Real, a renovação das políticas públicas e os diferentes programas e projetos de desenvolvimento territorial. Por fim, os fatores reguladores tratam da definição de regras para a gestão de recursos comuns, que possam facilitar para os membros do grupo social o controle das evoluções do grupo social e garantir a reprodução das condições de produção e a estabilidade de um dado contexto.

Com base nesta trajetória de desenvolvimento, podemos afirmar que, para além de seus resultados positivos, é possível identificar inúmeros impactos negativos. Por exemplo, os empregos gerados para as comunidades tradicionais decorrentes destes fenômenos não ofereceram e ainda não oferecem alternativas reais de geração de renda e possibilidades de desenvolvimento a eles, pois a maioria paga baixos salários (garantindo apenas a sobrevivência da família), e servem apenas para suprir mão-de-obra barata. Também, o fenômeno de urbanização e de litoralização redefine o uso e a ocupação do espaço geográfico (induzindo a privatização ilegal de praias e áreas de uso comum e ocupação irregular de dunas, negligenciando quase sempre as normas de saneamento básico), influencia o modo de vida das comunidades locais e estimula a migração para a área litorânea (ADELMAN, 2003; VERAS, 2007). Este último aspecto provocou a valorização das terras nestas áreas, vindo a incentivar a venda de propriedades por aqueles que habitavam a zona costeira há tempos e cuja atividade socioeconômica tradicional não se inseria mais nas perspectivas de desenvolvimento da realidade local (VERAS, 2007). Verifica-se também consequências socioambientais negativas, como a degradação dos solos, ocasionada pelas práticas convencionais de agricultura e silvicultura, o comprometimento da qualidade dos recursos hídricos e a carência de saneamento básico na maioria dos municípios costeiros.

A partir destas considerações, podemos afirmar que atividades contrastantes convivem de forma sinérgica e conflituosa na zona costeira catarinense, impactando a qualidade do patrimônio natural e cultural mas permitindo também o surgimento de

dinâmicas territoriais de desenvolvimento alternativas, especialmente envolvendo as populações mais tradicionais. Mas, quais são estas dinâmicas territoriais de desenvolvimento existentes no litoral de Santa Catarina? De acordo com estudos anteriores (CERDAN et al., 2009; CERDAN et al., 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011), foi possível constatar a existência de três delas já consolidadas e duas em emergência.

### 3.4 TRÊS DINÂMICAS TERRITORIAIS CONSOLIDADAS

A seguir estão descritas as três dinâmicas territoriais que já se encontram consolidadas nos dois territórios de estudo.

#### 3.4.1 Dinâmica territorial (DT1): urbanização e litoralização da população

A *primeira dinâmica (DT1)* consolidada – e predominante – diz respeito ao desenvolvimento com base na urbanização e na litoralização da zona costeira, no turismo de massa e na dinamização dos setores industriais num contexto de ocupação desordenada do espaço. A questão do turismo é um fato econômico de maior importância, cuja dinamização representa uma tendência extremamente atrativa para investimentos privados e oferece um complemento de renda para inúmeros habitantes do espaço rural da região, que não hesitam em alugar suas próprias casas durante o verão.

No rol das outras atividades que caracterizam esta dinâmica podem ser incluídas a construção de marinas, a privatização de praias e de espaços comuns (por meio da construção de condomínios ou da prática do naturismo), a concentração de restaurantes e casas noturnas nas praias, muitas empresas voltadas para a construção civil, hospedagem e serviços. Essa diversidade demonstra que o litoral se tornou um espaço atrativo para os mais diversos segmentos da população.

O fenômeno da *urbanização intensiva e desordenada* ocupa aqui um lugar de destaque. A estimativa de crescimento populacional anual no estado, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010), é de 1,55 (enquanto que em 2000 era de 1,87) – no Brasil esta taxa é de 1,64. Já para o litoral catarinense, a média é estimada em 4,47. Um índice maior crescimento pode ser verificado nos municípios do litoral centro-norte, e um dos menores encontra-se nos municípios do litoral centro-sul,

especialmente em Paulo Lopes. Por exemplo, de acordo com o IBGE (2010), dez dos vinte municípios mais populosos do estado se encontram na zona costeira<sup>85</sup>, sendo que quatro das cinco cidades que mais cresceram também se encontram no litoral<sup>86</sup>, duas só no litoral centro-norte.

A densidade populacional também é muito variável: vai desde o município de Balneário Camboriú, com uma média de 2.337,67 hab./km<sup>2</sup>, até Garuva (32 hab./km<sup>2</sup>), Imaruí (21 hab./km<sup>2</sup>) e Paulo Lopes (14,88 hab./km<sup>2</sup>) – estes últimos vêm contrabalançando a forte concentração demográfica no espaço costeiro catarinense (IBGE, 2010). Esse processo acelerado de ocupação e uso desordenado do litoral, conforme pode ser verificado na tabela 1 e 2 e no gráfico 1, está diretamente relacionado às mudanças estruturais que caracterizam as regiões rurais (êxodo rural) e ao desenvolvimento de uma economia presencial em Santa Catarina (acolhida de residentes aposentados de outros Estados, por exemplo), estimulando o surgimento de novos atores e de novas dinâmicas no espaço rural da zona costeira<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> São eles, de acordo com o número de habitantes: 1º Joinville (515.250); 2º Florianópolis (421.203); 4º São José (203.384); 7º Itajaí (183.388); 9º Jaraguá do Sul (143.206); 10º Palhoça (137.199); 11º Balneário Camboriú (108.107); 17º Camboriú (62.289); 18º Araranguá (61.339); 20º Navegantes (60.588).

<sup>86</sup> Destes municípios, Itapema vem em primeiro lugar, com uma taxa de crescimento de 77,10%. Em terceiro está Itapoá, com um crescimento de 67,16%, seguida de Bombinhas (64,2%) e Balneário Arroio do Silva (58,7%).

<sup>87</sup> Em 1970, 57% da população viviam no meio rural, enquanto que nos anos 2000 essa participação caiu para 21,3% (IBGE, 1970; 2000). O ápice desse fluxo migratório rural-urbano ocorreu na década de 1980. Ou seja, enquanto no período entre 1981 e 1992 a população brasileira crescia a taxas de 1,8% ao ano, a população do meio rural regredia 0,7% ao ano. A partir daí, houve uma tendência de declínio nas taxas de saída do campo, principalmente na década de 1990. Com efeito, entre 1992 e 1999 houve uma inversão de tendência, praticamente estabilizando a queda da população rural, notadamente em algumas regiões do país (SILVA, 2001). E este foi o caso também de Santa Catarina. Vários fatores ajudam a explicar essa migração, e geralmente encontra-se alguma forma de condicionante econômico, a exemplo da renda insuficiente e da falta de perspectivas de geração de empregos no campo (CERDAN et al., 2011).

Tabela 1 – Evolução da população urbana do LCN e LCS entre os anos de 1970 a 2010

Municípios	População urbana													
	Mulheres							Homens						
	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010
Balneário Camboriú	3.934	11.014	20.710	29.852	38.373	49.168	56.696	3.806	10.566	19.178	27.236	35.082	44.098	51.393
Bombinhas	-	-	-	2.854	4.246	6.076	7.099	-	-	-	3.023	4.470	6.256	7.194
Porto Belo	1.323	3.742	5.390	3.399	4.965	6.221	7.647	1.320	3.925	5.646	3.541	5.008	6.188	7.520
Itapema	1.379	2.594	5.581	8.588	12.526	16.089	22.833	1.417	2.680	5.667	8.631	12.255	15.393	21.826
Garopaba	871	1.403	2.491	2.744	5.232	6.861	7.668	980	1.487	2.687	2.906	5.490	6.910	7.652
Paulo Lopes	233	1.060	1.391	1.584	1.771	2.249	2.397	220	1.087	1.427	1.592	1.783	2.246	2.423
Imbituba	6.245	8.387	13.041	13.922	17.509	18.262	20.365	5.972	8.187	12.749	13.419	17.018	17.855	19.805

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

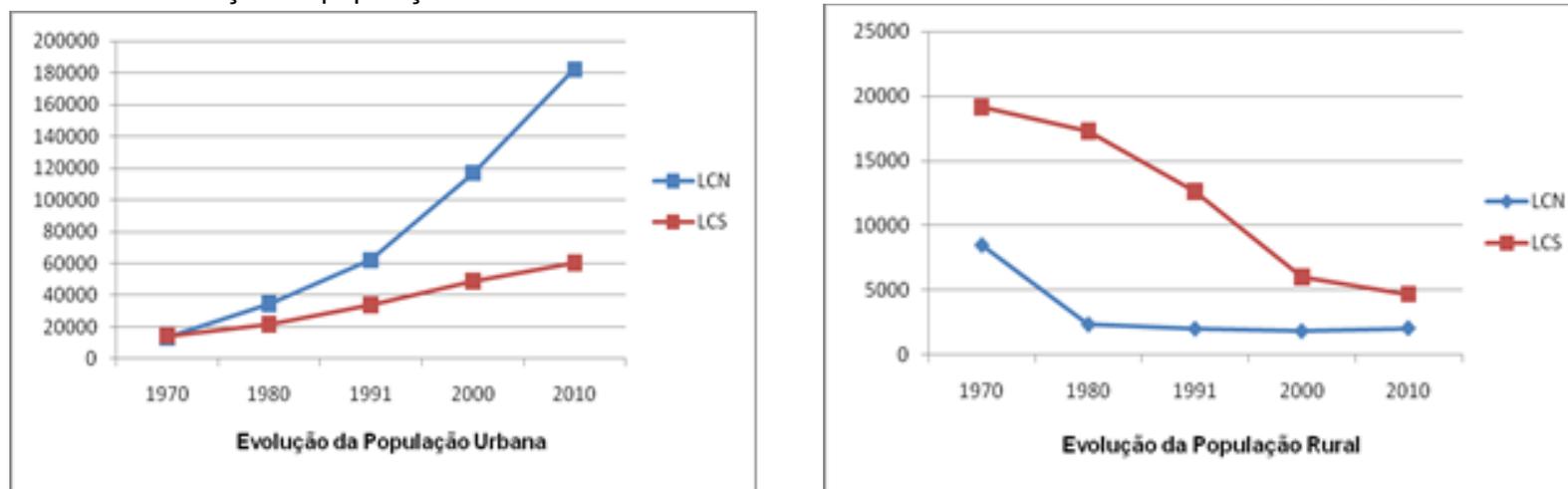
Tabela 2 – Evolução da população rural do LCN e LCS entre os anos de 1970 a 2010

Municípios	População rural													
	Mulheres							Homens						
	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010
Balneário Camboriú	1.487	138	202	523	-	-	-	1.612	136	218	577	-	-	-
Bombinhas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto Belo	2.252	351	306	326	352	381	438	2.403	401	347	340	379	442	478
Itapema	322	640	455	481	521	693	573	374	671	473	522	567	655	565

<b>Garopaba</b>	2.684	2.514	2.247	2.901	1.129	1.246	1.343	4.202	4.404	2.610	2.759	598	-	1.475
<b>Paulo Lopes</b>	2.503	1.577	1.269	1.094	1.094	372	891	2.755	1.766	1.443	1.319	1.276	431	981
<b>Imbituba</b>	4.079	4.177	2.542	2.776	575	-	-	4.785	4.045	2.637	2.972	2.834	3.217	-

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1970, 1980, 1991, 2000, 2010.

Gráfico 1 – Evolução da população urbana e rural dos dois territórios de estudo entre os anos de 1970 a 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

A partir da década de 1970, os territórios centro-norte e centro-sul, cujos municípios são polarizados por centros mais densamente ocupados (a exemplo de Florianópolis, Tubarão e Itajaí), passaram a abrigar cidades intermediárias de tamanho variável entre 4.000 a 15.000 habitantes – e até 40.000 habitantes em Itapema e Imbituba e mais de 100.000 habitantes em Balneário Camboriú. Isso traz consequências importantes para a região: o desenvolvimento de um mercado consumidor para a produção agrícola, a dotação em serviços e bens públicos para as populações locais (educação, saúde, bancos) – conforme Tabela 3 –, o crescimento significativo da população ativa (Tabela 4), mas também um aumento da pressão fundiária nas áreas periurbanas (CERDAN et al., 2011). No caso do LCN, a pressão fundiária é maior, e os preços das terras agrícolas<sup>88</sup> representam o dobro ou até mais do que na região centro-sul, conforme pode ser verificado no gráfico 2.

Tabela 3 – Presença de serviços nos municípios do LCN e do LCS

Território	Município	Número de estabelecimento de saúde	Número de escolas (Unidade)		Número de agências financeiras	Distância da maior cidade (Km)
		Unidade	Fundamental	Ensino médio	Unidade	
Litoral centro-norte	Porto Belo	10	12	3	2	43
	Bombinhas	6	7	2	1	47
	Itapema	31	15	4	6	28
	Balneário Camboriú	97	31	12	14	11
Litoral centro-sul	Garopaba	15	17	2	2	72
	Imbituba	43	22	4	6	92
	Paulo Lopes	4	7	1	1	56

Fonte: Cerdan et al., 2011, IBGE, Censo Demográfico 2000 e 2010.

\* De acordo com as entrevistas realizadas, todos os pescadores e produtores familiares acessam regularmente os postos de saúde e serviços de educação.

Tabela 4 – Taxa de participação da população economicamente ativa feminina e masculina na idade de trabalhar

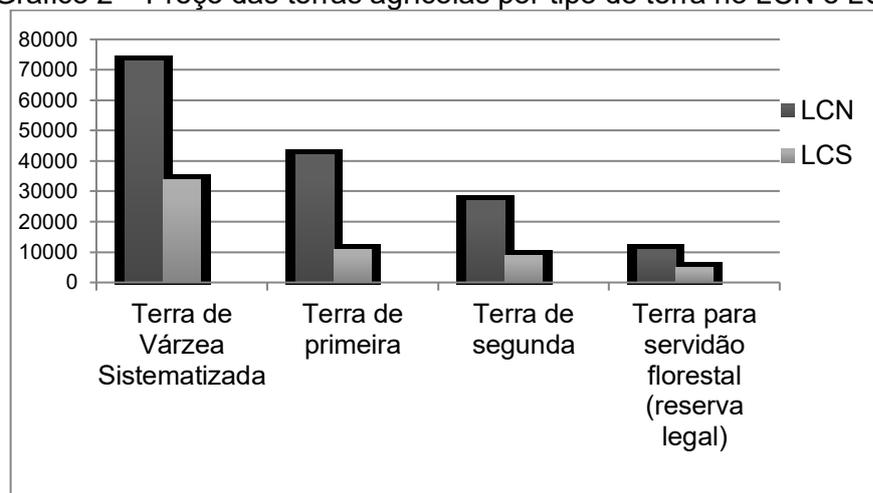
Setor	Municípios	Taxa de participação da população economicamente ativa	
		Mulheres (%)	Homens (%)
LCN	Balneário Camboriú	0,53	0,73
	Bombinhas	0,42	0,73

<sup>88</sup> Considera-se aqui quatro tipos de terras agrícolas: 1) terra de várzea sistematizada, ou seja, nivelada e entaipada, com canais de irrigação e drenagem, pronta para o cultivo do arroz irrigado; 2) terra de primeira, mecanizável e de boa fertilidade ou terra de várzea que não apresenta potencial para ser sistematizada; 3) terra de segunda, isto é, de baixa fertilidade ou terra de boa fertilidade mas com dificuldade para mecanização; e 4) terra para servidão florestal, que são áreas cobertas de vegetação nativa primária (mata virgem) em estágio médio (capoeiras) ou avançado (capoeirão) de recomposição.

<b>LCS</b>	<b>Porto Belo</b>	0,43	0,72
	<b>Itapema</b>	0,47	0,7
	<b>Imbituba</b>	0,4	0,65
	<b>Garopaba</b>	0,4	0,71
	<b>Paulo Lopes</b>	0,36	0,71

Fonte: IPEA, baseado no IBGE, Censo Demográfico de 2000.

Gráfico 2 – Preço das terras agrícolas por tipo de terra no LCN e LCS



Fonte: Cerdan et al., 2011 com base em CEP/EPAGRI.

De acordo com a tabela 5 abaixo, a população urbana economicamente ativa dos dois territórios de estudo cresceu significativamente nas últimas décadas, quase duplicando entre 1990 e 2000. Destacam-se aqui os municípios de Balneário Camboriú e Itapema, no LCN, e Garopaba e Imbituba no LCS. Já a população rural economicamente ativa diminuiu, sendo praticamente inexistente em Bombinhas e atualmente em Balneário Camboriú. No LCN, o município de Itapema constitui uma exceção, pois nele pode ser constatado um declínio durante os anos 1990, seguido de um aumento na década de 2000. Por sua vez, no LCS podem ser verificados um aumento na década de 1990 (em Paulo Lopes também no ano de 2000) e uma forte queda em Garopaba e, principalmente, em Imbituba<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> De acordo com o IBGE/PNAD (2013), a população com mais de 10 anos economicamente ativa em Santa Catarina, por mil pessoas, é de 3.697, ou seja, 55,55% da população total do estado. Destes, 3.144 (ou 55,66% do total da população urbana) são do meio urbano e 553 (55,02% do total da população rural) do meio rural. E 2.057 (63,23%) são homens, enquanto 1.640 (48,22%) são mulheres. A faixa salarial predominante é de 1 a 2 salários mínimos (FIESC, 2014).

Tabela 5 – População urbana e rural economicamente ativa nos territórios LCN e LCS

Municípios	População Economicamente Ativa							
	Urbana				Rural			
	1970	1980	1991	2000	1970	1980	1991	2000
LCN	3.525	11.956	26.105	58.670	3.046	754	740	699
Balneário Camboriú	2.086	7.802	17.579	38.174	905	99	144	-
Bombinhas	-	-	-	4.077	-	-	-	-
Porto Belo	745	2.462	4.272	4.756	1.878	229	261	242
Itapema	694	1.692	4.254	11.663	263	426	335	457
LCS	3.417	7.076	12.136	21.652	4.857	4.804	4.801	1.354
Garopaba	541	916	2.119	4.955	1.386	1.535	1.793	1.066
Paulo Lopes	101	548	1.053	1.537	1.387	910	1.029	1.059
Imbituba	2.775	5.612	8.964	15.160	2.084	2.359	1.979	295

Fonte: IPEA, baseado no IBGE, Censo Demográfico de 1970, 1980, 1991 e 2000.

Constata-se, além disso, em todos os municípios, um aumento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>90</sup> nos últimos nove anos, indicando avanços na gestão da qualidade de vida da população (para dados mais detalhados sobre os municípios selecionados para a pesquisa, ver tabela 6). Este aumento faz com que o estado de Santa Catarina seja classificado como o terceiro dotado do melhor IDHM no Brasil (0,744) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

<sup>90</sup> O IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros (<http://www.pnud.org.br/idh/IDHM>).

Tabela 6 – Dados complementares sobre os municípios de pesquisa

Setor	Municípios costeiros	População total			Taxa de crescimento anual (1991-2000)	Área territorial (Km <sup>2</sup> )	Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> ) em 2010	IDHM		PIB (R\$ mil) <sup>91</sup>						Incidência de pobreza (%) <sup>*</sup>	Taxa de alfabetização (%)
		2000	2010	2014 (estimativa)				2000	2010	Agropecuário		Indústria		Serviços			
										2006	2012	2006	2012	2006	2012		
Litoral centro-norte	Balneário Camboriú	73.455	108.107	124.557	6,96	46,244	2337,67	0,777	0,845	4.490	3.836	157.705	489.305	861.026	1.790.548	25,32	97,2
	Itapema	25.869	45.797	55.016	8,82	57,803	792,29	0,705	0,796	2.656	2.769	53.873	178.663	244.088	557.002	33,10	95,6
	Bombinhas	8.716	14.293	16.897	7,09	35,923	397,99	0,661	0,781	12.021	9.823	14.462	49.171	84.674	179.124	36,68	94,5
	Porto Belo	10.704	16.083	18.630	4,95	92,408	171,77	0,653	0,760	15.884	11.468	25.144	46.114	104.670	204.594	35,28	92,8
Litoral centro-sul	Garopaba	13.164	18.138	20.545	3,23	115,17	157,17	0,635	0,753	8.838	8.128	29.619	47.071	88.279	178.688	32,65	87,4
	Paulo Lopes	5.924	6.692	7.124	0,77	449,679	14,88	0,598	0,716	3.990	6.668	12.640	43.680	25.427	96.947	29,32	84,8
	Imbituba	35.700	40.170	42.708	1,62	182,929	219,59	0,658	0,765	16.693	18.078	77.538	218.847	324.976	475.380	34,66	92,3

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e 2010; Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2002/2003; IBGE, SPG/DEGE/Gerência de Estatística e EPAGRI, 2006; Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013; FIESC, 2014.

<sup>91</sup> Os PIBs por setor, no ano de 2012, de Santa Catarina e do Brasil, estão descritos na tabela abaixo (IBGE, 2014).

Setor	PIB (R\$ mil)	
	Santa Catarina	Brasil
Agropecuária	6.225.443	105.163.000
Indústria	25.317.920	539.315.998
Serviços	43.017.306	1.197.774.001

Nas últimas duas décadas, observou-se também um incremento explosivo e contínuo da infraestrutura de hospedagem e de atividades imobiliárias. Segundo a empresa catarinense responsável pela promoção do turismo no estado – a SANTUR<sup>92</sup> (2013) – só em janeiro e fevereiro de 2013, Santa Catarina recebeu 3.827.496 turistas, que geraram renda para o Estado de R\$2.798.569.614,54. A média de gasto diário destes turistas, nacionais e estrangeiros, foi de, respectivamente, R\$93,63 e R\$112,56 em janeiro, e R\$95,57 e R\$128,91 em fevereiro. Entre os turistas nacionais, a maioria vem de Santa Catarina, seguido do Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. E os atrativos naturais correspondem ao principal motivo de vinda para o Estado (48%). Em consequência, vem se expandindo consideravelmente os investimentos privados, uma tendência que se traduz, por exemplo, no aumento da rede hoteleira, de balneários e marinas, além de evidências de privatização ilegal de praias e áreas de uso comum e de ocupação irregular de dunas. Observa-se também uma melhora no desempenho dos polos industriais dos mais variados setores instalados. Entretanto, estas empresas e indústrias

vêm respondendo por uma série de impactos altamente destrutivos do ponto de vista socioambiental. Existem evidências de problemas e conflitos recorrentes gerados pelas emissões de poluentes atmosféricos, pela depleção sistemática da base de recursos naturais de uso comum (renováveis e não-renováveis) e pela poluição indiscriminada das águas e dos solos (CERDAN et al., 2009, p. 40).

Além de ser o espaço de lazer de várias famílias de veraneios, o litoral catarinense está marcado pelo fenômeno da “litoralização” da população. Diferentemente da peri-urbanização que se espalha a partir de um polo central, a litoralização estende-se de forma autônoma e ao longo da costa, sempre que possível frente ao mar. Essa dinâmica acaba por se tornar um fenômeno gerador de fortes impactos socioambientais negativos e condiciona, em parte, a diminuição dos estoques de áreas agricultáveis e o enfraquecimento da agricultura familiar no conjunto da região costeira (CERDAN et al., 2009).

Ainda em consequência desse fenômeno, a maior parte dos municípios possui mais de 90% da população alfabetizada. Nos últimos vinte anos, vem melhorando o

---

<sup>92</sup> A Santur – Santa Catarina Turismo S/A, é uma empresa de economia mista que tem como objetivo o fomento e a divulgação da política estadual de turismo, encontrando-se vinculada à Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte.

índice de acesso às escolas e universidades na zona costeira vista como um todo. Entretanto, entre as pessoas acima de 45 anos, o grau de escolaridade ainda é baixo – geralmente até a 4ª série do Ensino Fundamental (IBGE, 2010). Isso se explica pela própria deficiência do sistema de ensino de antes, que não oferecia para estas áreas possibilidades de se assegurar a continuidade dos estudos. De acordo com Cerdan et al., (2011), a aquisição de anos de estudo é considerada como um pré-requisito para a inserção no mercado de trabalho (muitos afirmam que preferem que os filhos estudem a optarem pela atividade profissional dos pais). Hoje em dia, e de modo geral, as filhas dos agricultores têm sido mais persistentes do que os filhos na busca de continuidade dos estudos regulares. Na maior parte das vezes, aquelas que têm idade superior a 15 anos estão concluindo ou já concluíram o ensino fundamental e cursam ou pretendem cursar pelo menos o ensino médio. Geralmente, elas são mais assíduas na frequência à escola, e afirmam disposição em se manter estudando – já que contam com o apoio dos pais para isso.

Outro bom indicador desta terceira característica refere-se ao baixo uso de programas de transferências governamentais, como aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio, como renda mínima, bolsa-escola e seguro-desemprego, etc. No litoral centro-norte, apenas 12,3% da renda total dos municípios é proveniente de transferências governamentais, quando comparado ao litoral centro-sul, que chega a 18,5%. Trata-se de uma média muito superior à de Santa Catarina, cujo valor é de 14,6%, e mesmo do Brasil (14,7%). Supera inclusive o Nordeste, cuja média chega a 17,5% (CERDAN et al., 2011).

De acordo com Cerdan et al. (2009), o desempenho dos polos industriais que se instalaram no território costeiro a partir da abertura da BR-101 permaneceu dependente de fatores locais associados ao funcionamento de instalações portuárias e aos fluxos de importação e exportação. E nos últimos anos, o revigoreamento industrial da zona costeira catarinense vem se processando a partir da instalação de indústrias de setores variados. Assim, o parque industrial polarizado por Joinville concentra cerca de 20% do total da produção do estado nos ramos de metalurgia, máquinas, equipamentos automotivos e plásticos. Já o Litoral central e o Vale do Itajaí estão marcados pela presença da indústria naval (47 indústrias e 2 mil trabalhadores) e pelo ramo têxtil-vestuarista (com cerca de 7.766 indústrias e 140 mil trabalhadores). Ainda no contexto do Litoral central vale a pena registrar também o

adensamento do setor de informática, que conta atualmente com 300 empresas na conurbação de Florianópolis. Finalmente, o Litoral sul concentra hoje em dia 1.620 unidades produtoras de plásticos e cerâmica, gerando cerca de 47 mil empregos. Na tabela 9 abaixo pode-se verificar o pessoal ocupado e o número crescente de empresas nas duas áreas de estudo.

Tabela 9 – Número de pessoal ocupado e número de empresas no LCN e LCS em 2012

Setor	Municípios	Pessoal ocupado e número de empresas (2012)	
		Pessoal ocupado	Número de empresas
LCN	Balneário Camboriú	54.496	9.355
	Bombinhas	5.589	1.099
	Porto Belo	4.872	822
	Itapema	17.825	3.594
LCS	Imbituba	9.266	1.564
	Garopaba	5.434	1.055
	Paulo Lopes	1.782	267

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas, 2012.

Todavia, se por um lado o parque industrial catarinense sediado na zona costeira destaca-se pela sua importância econômica e social, por valorizar os recursos locais, criar riquezas e empregos na região (FAVARETTO; ABRAMOVAY, 2009), por outro, a maioria dessas empresas vem respondendo por uma série de impactos altamente destrutivos do ponto de vista socioambiental. Existem evidências de problemas e conflitos recorrentes gerados pelas emissões de poluentes atmosféricos, pela depleção sistemática da base de recursos naturais de uso comum (renováveis e não-renováveis) e pela poluição indiscriminada das águas e dos solos (CERDAN et al., 2009).

### 3.4.2 Dinâmica territorial (DT2) – ecologização do território

A primeira dinâmica territorial está ligada a uma visão economicista do desenvolvimento que avança na contramão da busca de conservação da resiliência ecossistêmica do conjunto da zona costeira. Dessa forma e como contraponto, a *segunda dinâmica (DT2)* está voltada para a criação de uma rede de Unidades de Conservação e de uma proposta de gerenciamento costeiro por parte dos órgãos públicos e/ou da sociedade civil. Tem por origem as políticas públicas decorrentes de conquistas alcançadas pelo ambientalismo, as quais visam a conservação da

diversidade biológica e cultural, seja por meio de áreas protegidas territorialmente demarcadas, ou por um conjunto de regulamentos que promovem a proteção de espaços através de instrumentos legais, mas sem nenhuma delimitação territorial (CERDAN et al., 2009).

Foi a partir da década de 1980 que os movimentos sociais articulados aos movimentos ambientalistas deram origem ao que posteriormente chamou-se de socioambientalismo multissetorial no País, como foi mencionado no capítulo 2. Estes foram se desenvolvendo e fortalecendo a ideia de que as políticas públicas ambientais deveriam incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental (SANTILLI, 2005). Deste modo, foram conquistados avanços nas discussões e nas ações de reforma institucional conduzidas no período posterior à Cúpula da Terra em 1992, culminando na criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão responsável pela estruturação da política ambiental no País.

Dessa forma, foram sendo criadas políticas públicas federais voltadas à criação de novos sistemas de planejamento e gestão, estimulando a participação de diferentes atores nestes processos e gerando assim algumas inovações institucionais interessantes<sup>93</sup>. Estas políticas passaram a impactar diretamente o modo de vida das populações litorâneas (DIEGUES, 2003; CARDOSO, 2001).

As políticas criadas até o ano 2000 visavam basicamente a proteção ambiental e repousavam numa gestão centralizada e tecnocrática – ou *top down* – que colocava em segundo plano o envolvimento das populações locais. Além disso, constata-se que até o período em questão configurou-se no País um modelo de áreas protegidas ambicioso e complexo, mas desarticulado (FREITAS, 2015). Dada estas dificuldades, e visando a criação de um sistema capaz de articular, em escala nacional, a rede de áreas protegidas, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), com a promulgação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e o decreto que regulamenta alguns de seus dispositivos (Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002). Inaugurou-se assim um novo período no que se refere à dimensão socioambiental do planejamento no Brasil, com foco na gestão integrada de áreas protegidas (FREITAS, 2015).

---

<sup>93</sup> Neste contexto, é possível destacar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), o GERCO, e o SNUC. Todos estes planos serão apresentados posteriormente com maiores detalhes.

Desde o SNUC, as novas políticas públicas e programas governamentais procuraram cada vez mais conciliar a preservação dos recursos naturais com a promoção de estratégias de desenvolvimento. Desse modo, está se construindo um quadro mais favorável à promoção de iniciativas locais, à inserção de novos atores públicos e à formação de novas coalizões nos espaços públicos, mesmo que em alguns casos sejam pouco efetivas na realidade. Contudo, este novo modelo de gestão apresenta o risco de gerar ou acentuar certos conflitos ou de reforçar a dominação de interesses econômicos e políticos por um grupo minoritário de atores em detrimento das comunidades tradicionais que praticam atividades de subsistência. Ou seja, as unidades de conservação podem ser consideradas “inovações institucionais” para a gestão dos recursos comuns, mas suas metas se contradizem e entram muitas vezes em conflito entre si: as unidades de proteção integral visam a manutenção e a preservação das funções ecológicas de fragmentos ecossistêmicos considerados prioritários, enquanto as unidades de conservação de uso sustentável orientam a proteção e conservação dos modos de vida das populações tradicionais. Assim, é de se esperar a multiplicação dos conflitos decorrentes da criação de unidades de conservação integral que restringem o interesse das comunidades tradicionais em preservar a integridade dos seus modos de vida.

O estabelecimento de um sistema representativo e efetivo de áreas protegidas faz parte da estratégia global de conservação de biodiversidade, sendo inclusive pactuado como meta a ser cumprida pelos países signatários da Convenção de Diversidade Biológica (CDB). Pela especificidade dos ambientes marinhos, foram estabelecidas metas diferenciadas para os ambientes terrestres (até 2010) e os ambientes marinhos (até 2012). Para tanto, durante a elaboração do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), em 2005, foi criado um subgrupo formado por diversos segmentos governamentais, além de organizações não-governamentais e especialistas das diversas regiões do país, para elaborar as ações específicas para a zona costeira e marinha incluindo-se o uso das unidades de conservação na gestão pesqueira. Tais diretrizes, objetivos e ações foram incorporadas no PNAP instituído pelo Decreto Nº. 5.758 de 13 de abril de 2006 ([www.cbd.int/sp](http://www.cbd.int/sp)). No âmbito deste plano, com uma perspectiva alternativa à governança dos ecossistemas marinho-costeiros, as Áreas Marinhas Protegidas (AMP), possibilitam a implementação de uma variedade de unidades de conservação marinhas (MEDEIROS, 2009).

Diversas iniciativas tendo em vista a constituição de Mosaicos de Unidades de Conservação Costeiras e Marinhas vêm sendo concretizadas. A Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros (GBA) atua no sentido de apoiar e articular a execução das atividades relacionadas a estas iniciativas, com vistas também a disseminar o conceito do uso de unidades de conservação como instrumento de gestão pesqueira. Dentre elas, destaca-se o primeiro mosaico costeiro e marinho reconhecido formalmente pela Portaria MMA nº 150, de 08 de maio de 2006, incluindo 33 Unidades de Conservação de mata atlântica e zona costeira e marinha localizados no litoral norte do Paraná e sul de São Paulo. Existem ainda os casos das unidades de conservação do extremo sul da Bahia e do Rio de Janeiro e de Santa Catarina<sup>94</sup>.

Em 2002, o Governo do estado de Santa Catarina criou o projeto Gestão Integrada das Unidades de Conservação Marinho-Costeiras (GIUC-SC). Estão contempladas nesse projeto a Área de Proteção Ambiental de Anhatomirim, a Estação Ecológica de Carijós, a Reserva Extrativista de Pirajubaé, a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo e o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro.

Com exceção desta última, que está sob administração da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FATMA), todas as demais são geridas hoje em dia pelo Instituto Chico Mendes. As ações de gestão concentram-se em três unidades de conservação de uso sustentável (duas APAs e uma Resex) e três de proteção integral (uma Reserva Biológica, uma Estação Ecológica e um Parque Estadual). Desse total, somente três dispõem de Conselhos Consultivos: a APA Baleia Franca, a Estação Ecológica de Carijós e a Rebio Arvoredo. Em função da necessidade de compatibilizar diferentes categorias de manejo e diferentes esferas de regulação institucional, este mosaico de áreas protegidas tem sido palco de inúmeros conflitos de percepção e interesse decorrentes do envolvimento de agentes governamentais, empresários e representantes da sociedade civil organizada (VIVACQUA, SANTOS, VIEIRA, 2009, p. 162).

---

<sup>94</sup> “Porém, é importante lembrar que a criação de uma unidade de conservação, como um território construído, nem sempre é uma resposta à formação de um território dado, mas uma manifestação exógena de um “território globalizado”, associado aos movimentos preservacionistas. Neste caso, esses processos de construção de Unidades de Conservação promovem a aniquilação dos modos de vida local, rompendo com os elementos culturais das comunidades e atuando como um agente de exclusão social (DIEGUES, 2008). Deste modo, a sua efetividade dependerá da forma como forem elaborados seus principais instrumentos de gestão – o Conselho Gestor e o Plano de Manejo” (MEDEIROS, 2009, p. 24-25).

A implementação de Unidades de Conservação no litoral de Santa Catarina caracteriza-se pelo número de pequenas áreas decretadas como tal por iniciativa do Poder Público Municipal (SCHERER, 2006). Poucas unidades dispõem de uma área de abrangência superior a 10 mil hectares. Uma delas, a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, foi criada visando proteger quase que exclusivamente os ambientes marinhos. Já o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, outra unidade de preservação integral, cobrindo uma área superior a 10 mil hectares, representa majoritariamente ambientes que não estão incluídos no âmbito da zona costeira, protegendo outras categorias de ecossistemas. Entretanto, esse parque sofreu um processo de recategorização que abriu espaço para a criação irregular de um mosaico de APAs e de Planos Diretores Municipais – como será mostrado mais adiante.

Por sua vez, a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca foi criada por Decreto Federal em 14 de setembro de 2000. Abrange 156.100 hectares, com cerca de 130 quilômetros de extensão, e inclui todos os municípios do litoral centro-sul (IBAMA, 2006). Outra espécie de mamífero marinho protegida por uma Área de Proteção Ambiental em Santa Catarina é o golfinho tucuxi (*Sotalia fluviatilis*). Uma centena deles fixou habitat no entorno da Ilha de Anhatomirim, no Litoral Central, frente à ilha de Santa Catarina – que empresta seu nome a esta Unidade de Conservação. Por sua vez, no Litoral Norte do estado já foi implantado o chamado Corredor Ecológico Costa Catarinense, interligando a Reserva Biológica do Arvoredo, a Área de Proteção Ambiental de Anhatomirim e a Área de Relevante Interesse Ecológico de Zimbros, instituída pela Prefeitura de Bombinhas. Ocupando uma área de mais de 50 mil km<sup>2</sup>, contém remanescentes da floresta ombrófila densa e da floresta quaternária, além de restingas, manguezais, estuários, costões e ilhas oceânicas. Sete municípios fazem parte deste Corredor Ecológico. No quadro 15 abaixo podem ser encontradas as unidades de conservação marinho-costeiras existentes em Santa Catarina.

Quadro 15 – Unidades de Conservação marinho-costeiras de Santa Catarina

Unidade de Conservação	Localização	Gestão
<b>APA da Baleia Franca</b>	Garopaba, Imbituba, Laguna, Jaguaruna, Içara, Tubarão, Paulo Lopes, Palhoça, Florianópolis	Federal
<b>APA do Anhatomirim</b>	Governador Celso Ramos e Florianópolis	Federal

<b><i>Estação Ecológica Carijós</i></b>	Florianópolis	Federal
<b><i>Reserv Biológica (REBIO) Marinha do Arvoredo</i></b>	Bombinhas, Porto Belo, Tijucas, Governador Celso Ramos e Florianópolis	Federal
<b><i>Reserva de Fauna Baía Babitonga*</i></b>	São Francisco do Sul, Araquari, Barra do Sul, Joinville, Garuva e Itapoá	Federal
<b><i>RESEX do Cabo de Santa Marta Grande*</i></b>	Laguna e Jaguaruna	Federal
<b><i>RESEX Lagoa de Ibiraquera*</i></b>	Garopaba, Imbituba	Federal
<b><i>RESEX do Pirajubaé</i></b>	Florianópolis	Federal
<b><i>Parque Estadual da Serra do Tabuleiro</i></b>	Águas Mornas, Florianópolis, Garopaba, Imaruí, Palhoça, Paulo Lopes, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio	Estadual
<b><i>Parque Estadual Acaraí</i></b>	São Francisco do Sul	Estadual
<b><i>Parque Estadual do Rio Vermelho</i></b>	Florianópolis	Estadual
<b><i>REBIO Praia do Rosa</i></b>	Imbituba	Municipal
<b><i>ARIE Costeira de Zimbros</i></b>	Bombinhas	Municipal
<b><i>APA Costa Brava</i></b>	Balneário Camboriú	Municipal

Fonte: MMA – Departamento de Áreas Protegidas, 2015.

\*em processo de criação

Mais recentemente, o Ministério do Meio Ambiente priorizou a criação de um conjunto de novas áreas prioritárias para conservação e uso de recursos naturais na zona costeira catarinense. As diretrizes oficiais recomendam uma atenção especial à criação de um mosaico de unidades de conservação e de corredores ecológicos na Ilha de Santa Catarina. Além disso, os Planos Diretores Municipais deverão ser revistos e os recursos obtidos, mediante as chamadas medidas compensatórias, deverão ser concentrados no financiamento de projetos de desenvolvimento local sustentável. A aplicação consistente desses instrumentos norteia atualmente as ações concretas de gerenciamento costeiro integrado e participativo no país. Entretanto, apesar dos avanços conquistados pela legislação ambiental brasileira, os órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) defrontam-se ainda hoje com inúmeras dificuldades tendo em vista a aplicação desses novos arranjos institucionais (CERDAN et al., 2009).

### 3.4.3 Dinâmica territorial (DT3) – agricultura de subsistência e pesca artesanal

Por fim, a *terceira dinâmica territorial (DT3)* consolidada corresponde às atividades mantidas por comunidades de agricultores familiares e de pescadores artesanais, marcadas pelas estratégias de subsistência e de pluriatividade, mas com forte tendência de erosão de valores tradicionais com o consequente aumento das diferenças socioeconômicas (CERDAN et al., 2009, 2011, CERDAN; VIEIRA, 2011).

Como vimos anteriormente, o perfil da agricultura catarinense foi indelevelmente condicionado pelas características edafo-climáticas e topográficas, bem como pela dinâmica peculiar assumida pelos esforços de ocupação e colonização do território – um modelo baseado na presença de imigrantes oriundos de outros países, como Itália, Alemanha e Polônia e também de outras regiões do Brasil, especialmente o Rio Grande do Sul. Dessa maneira, Santa Catarina apresenta uma trajetória peculiar, contendo uma fraca presença do colonizador português continental na formação étnica e econômica. Esses imigrantes europeus trouxeram consigo uma concepção de agricultura baseada no policultivo, onde a mão-de-obra familiar constitui o fator preponderante (MUSSOI, 2002). Toda essa interação responde pela definição da “feição policultora e artesanal-familiar” do Estado, com lotes que geralmente não ultrapassavam trinta hectares (MUSSOI, 2002; VIEIRA; CUNHA, 2002), predominando então no Estado as pequenas propriedades rurais.

As unidades rurais familiares catarinenses, neste modelo, possuem algumas características típicas (FAO/INCRA, 1994 apud SCHMIDT et al., 2002, p. 64):

- a preeminência da força de trabalho familiar;
- a unidade, interação e interdependência existente entre a família e a unidade de produção, isto é, a não-separação entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores;
- a não especialização e divisão clássica, formal e hierárquica do trabalho e entre a atividade administrativa e executiva, isto é, entre os trabalhadores diretos e indiretos;
- uma participação solidária e co-responsável de todos os membros da família na organização e no funcionamento do conjunto do sistema família-unidade de produção;

- um projeto (objetivos e finalidades) orientado, prioritariamente, para a reprodução das condições e da força de trabalho familiar; e
- uma estratégia voltada para a garantia da segurança alimentar da família, para a redução dos riscos, para o aumento da renda total da família e por unidade de trabalho para a garantia do emprego da mão-de-obra familiar e para a melhoria e ampliação das condições de trabalho e produção.

Na tabela 7 abaixo pode ser verificada a área total de estabelecimentos agropecuários e como se dá a utilização das terras em Santa Catarina, do período que vai de 1970 a 2006. Houve uma diminuição nos últimos anos do total de estabelecimentos existentes. Entretanto, a área total dessas propriedades aumentou consideravelmente no mesmo período.

Tabela 7 – Número de estabelecimentos e utilização das terras em Santa Catarina – 1970 a 2006

<b>Estabelecimentos</b>	<b>Censos</b>					
	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1995</b>	<b>2006</b>
	207.218	206.505	216.159	234.973	203.347	194.533
<b>Área total (ha)</b>	7 025 326	6 877 280	7 473 777	7 419 541	6 612 846	9 206 601
<b>Utilização das terras (ha)</b>						
<b>Lavouras (1)</b>	1 331 676	1 434 433	1 803 809	1 868 832	1 570 420	2 983 825
<b>Pastagens (2)</b>	2 467 985	2 404 029	2 490 923	2 469 278	2 338 910	3 455 248
<b>Matas e florestas (3)</b>	1 751 553	1 628 100	1 782 150	1 909 663	1 910 164	2 169 935

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1970 a 2006.

Nota: Na lavoura permanente somente foi pesquisada a área colhida para os produtos com mais de 50 pés em 31.12.2006. (1) Lavouras permanentes, temporárias e cultivo de flores, inclusive hidroponia e plasticultura, viveiros de mudas, estufas de plantas e casas de vegetação e forrageiras para corte. (2) Pastagens naturais, plantadas (degradadas e em boas condições). (3) Matas e/ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal, matas e/ou florestas naturais, florestas com essências florestais e áreas florestais também usadas para lavouras e pastoreio de animais.

Considerando a trajetória de desenvolvimento da zona costeira de Santa Catarina, a agricultura familiar e a pesca artesanal passaram de principal atividade comercial na época da colonização desta região para uma atividade em decadência nos dias atuais, tendo pouca relevância e sendo vista como atividade secundária e

em declínio por grande parte dos atores sociais ali sediados – apesar de ainda ser possível verificar um número expressivo de pescadores e agricultores familiares na região (conforme tabela 8).

Tabela 8 – Número de pescadores e agricultores familiares em Santa Catarina

	Pescadores Artesanais/profissionais	Estabelecimentos agropecuários		
		Total	Agricultura familiar	%
<b>Santa Catarina</b>	31.328	193.663	181.834	93,9
<b>Litoral catarinense</b>		15.253	13.106	85,9

Fonte: BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA, 2011; IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

No caso da pesca, na zona costeira de Santa Catarina havia, em 2010, 31.328 pescadores<sup>95</sup> registrados, sendo 19.649 (62,72%) homens e 11.679 mulheres (37,28%) (BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA, 2011). No que tange à distribuição etária dos pescadores profissionais, a que obteve maior número de registros em Santa Catarina foi de 40 a 49 anos, correspondendo a 29,6% do estado, seguida de 50 a 59 anos (27,3%) e de 30 a 39 anos (22,1%). Já no Brasil, o predomínio é entre a faixa de idade de 30 e 39 anos (28,44%), seguida de 40 a 49 anos (25,84%) e de 20 a 29 anos (22,03%) (ver tabela 9).

Tabela 9 – Número de pescadores registrados em 2010, distribuídos por faixa etária

	Total	Faixa etária dos pescadores profissionais						
		< 20	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	≥ 70
<b>Brasil</b>	853.231	4.635	187.984	242.683	220.443	158.201	36.359	2.926

<sup>95</sup> No Brasil, segundo dados do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) do MPA, até 31/12/2010 estavam registrados e ativos 853.231 pescadores profissionais, distribuídos nas 27 Unidades da Federação, sendo que 59,15% (504.678) dos pescadores registrados no RGP são do sexo masculino, e 40,85% (348.553) são do sexo feminino. “O crescimento de registros de pescadores de 2009 para 2010 foi de apenas 2,40%, ou seja, 20.026 registros. Ressalta-se, no ano de 2010, a aplicação das políticas de intercâmbio de informação entre os RGP e os Ministérios da Previdência e Trabalho, que resultaram no cancelamento de 78.440 registros de pescadores. Os principais motivos de cancelamentos foram: por receber benefícios continuados, com 23,64%; e por possuir vínculo empregatício em atividades não relacionada a pesca, com 63,57%. Avaliando esta informação, é visível a mobilidade social no Brasil nos últimos anos, que permitiu que os trabalhadores do sexo masculino obtivessem novas oportunidades em outras áreas e por consequência as mulheres passaram a ocupar uma maior parcela na categoria de pescadores profissionais” (BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA, 2011, p. 38).

<b>Santa Catarina</b>	31.328	117	3.565	6.949	9.296	8.567	2.503	331
-----------------------	--------	-----	-------	-------	-------	-------	-------	-----

Fonte: BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA, 2011.

Os pescadores atuam em 75 pontos de desembarque ao longo do litoral do estado com 6.137 embarcações (SUNYE, 2004) (Figura 13), desde canoas a remo a embarcações com motor de até 115 HP de potência. O regime de trabalho é o de parceria, sem vínculos empregatícios, e a propriedade de embarcações, equipamentos e apetrechos de captura é monopolizada por um número restrito de pescadores.

Figura 13 – Sedes dos municípios costeiros onde ocorrem desembarques da pesca artesanal (quadrados pretos) e industrial (círculos cinza)



Fonte: Sunye, 2004.

O esforço de pesca vem sendo concentrado em três grandes áreas: (i) no norte do estado, predominando a pesca de arrasto e em mar aberto de camarões; (ii) no centro-norte, do município de Porto Belo ao município de Palhoça, predominando a maricultura e a pesca com redes de malha de várias espécies; e (iii) no sul, predominando a pesca de camarão no complexo lagunar. A atividade pesqueira está marcada pela hegemonia alcançada pela pesca industrial, que chega a contribuir com 91,4% das capturas (FIESC, 2014).

A produção total de pescado no estado, no ano de 2010, foi de 183.770 toneladas, entre a pesca extrativa marinha (124.977 toneladas) e a pesca continental

(609 toneladas)<sup>96</sup>. Em 2011, esse número subiu para 194.867 toneladas, sendo 121.960 toneladas da pesca extrativa marinha e 643 toneladas da pesca extrativa continental – o restante encontra-se na aquicultura (FIESC, 2014). Com isso, Santa Catarina se consolida como o maior polo produtor de pescado do Brasil (contribuiu com 23% da produção nacional da pesca extrativa marinha), apesar de uma relativa queda do total produzido (7,8%) em comparação com o ano de 2009<sup>97</sup> (BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA, 2011).

De acordo com dados oficiais relativos ao período de 1988 a 2004, os peixes representaram, em quantidade, cerca de 81% da produção artesanal com noventa e cinco espécies. Os crustáceos somam 17%, com oito espécies, e as quatro espécies de moluscos respondem por somente 2% desta produção (IBAMA, 2007). Esta atividade tem sido praticada em vários ambientes: em mar aberto, baías, enseadas, desembocaduras de rios, manguezais, lagoas costeiras, costões e praias expostas. Ela pode ser observada em praticamente todos os municípios litorâneos, predominando a produção para o mercado. Mas desempenha atualmente um papel secundário na socioeconomia costeira, diminuindo ao longo dos anos.

Como verificada por alguns estudos (CERDAN et al., 2009, 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011), a produção pesqueira de Santa Catarina é entregue à intermediários ou comercializada diretamente pelos pescadores. Pois a pesca artesanal, via de regra, não dispõe de pontos de concentração do desembarque e de infraestrutura de armazenagem do pescado, como as câmaras frias, utilizadas pelas empresas do ramo industrial. Desse modo, muitas indústrias de pesca aumentaram o grau de aquisição da pesca artesanal. Para aglutinar esse tipo de produção, que muitas vezes se encontra dispersa, as indústrias firmaram parcerias com compradores locais, gerando

---

<sup>96</sup> De acordo com a FIESC, a produção total da pesca extrativa no Brasil foi de 785.366 t em 2010, caracterizando um decréscimo de 0,7% em relação a 2008 e 4,8% em relação a 2009. A pesca marinha foi responsável por 68,3 % da produção total nacional oriunda da pesca extrativa em 2010 (536.455 t), o que representou uma redução de 8,4% em relação a 2009 (585.671 t). Para a pesca continental, o cenário foi oposto, uma vez que se registrou um aumento de 4% na produção entre 2009 e 2010, com 239.493 t e 248.911 t, respectivamente. Como consequência, a contribuição da pesca continental para o total da pesca extrativa aumentou de 29% em 2009 para aproximadamente 31,7% em 2010 (BOLETIM MPA, 2012, p.22). Em 2011 a produção de pescado no Brasil foi de 1.431.975 toneladas. Destas, da pesca extrativa marinha foram 553.670 toneladas e da pesca extrativa continental 249.600 toneladas. O restante veio da aquicultura (84.214 toneladas da marinha e 544.490 toneladas da continental) (FIESC, 2014).

<sup>97</sup> Segundo o Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura (2011), o principal fator pelo declínio da produção de pescado da pesca extrativa em Santa Catarina em 2010 foi o decréscimo de aproximadamente 50% da captura de sardinha-verdadeira em relação a 2009.

crescimento do poder dos atravessadores. A situação fortaleceu relações de dependência econômica e social que se perpetuam até os dias atuais. Em várias áreas do litoral catarinense, os atravessadores acabam também se tornando os principais fornecedores de gelo, combustível e outros mantimentos para a família do pescador, além de financiar a reforma e aquisição de barcos e equipamentos (CAPELESSO, BÚRIGO; CAZELLA, 2009). Ainda de acordo com os autores (2009), geralmente os pescadores perdem, pois os compradores praticam preços muito baixos – mesmo quando se tratam de espécies com alto valor de mercado – e os adiantamentos devem ser pagos com pescado, e não em dinheiro. Em nossa pesquisa de campo, muitos pescadores fizeram uso de financiamento do governo e, ao conseguirem ao menos comprar um barco, reformá-lo, obter um freezer para estocagem, por exemplo, diminuiriam essa dependência total dos atravessadores.

Em alguns municípios, as prefeituras construíram estruturas para venda do pescado diretamente ao consumidor (mercados de peixe) pelos próprios produtores, com o suporte de conservação em caixas de isopor com gelo ou de “freezer”. Os peixes e camarões, em sua maior parte, são comercializados inteiros (CERDAN et al., 2009). No caso do camarão sete-barbas, em algumas comunidades é efetuado algum tipo de beneficiamento do produto (como o descascamento, o cozimento, o salgamento ou o congelamento), que é embalado e vendido para o consumidor final, peixarias e restaurantes (FUNDAÇÃO PROZEE, 2005). Na tabela 10 abaixo podemos verificar que tanto no Litoral norte quanto centro-norte e central, a maioria do pescado é comercializada fora do município, enquanto que no Litoral centro-sul e sul a maior parte fica na própria comunidade. Para o camarão, a destinação dos produtos é diferenciada, ou seja, no Litoral norte e centro-sul ele fica na própria comunidade; no Litoral sul e central fica nos próprios municípios e no Litoral centro-norte vai para outros locais (CERDAN et al., 2009).

Tabela 10 – Distribuição dos destinos de peixes em função do setor do litoral

Setor	Peixe (%)			Camarão (%)		
	Fica na comunidade	Sede do município	Outros locais	Fica na comunidade	Sede do município	Outros locais
Litoral Norte	35,8	23,0	41,2	37,8	22,2	25,7
Litoral centro-norte	29,5	29,1	43,1	27,3	30,8	43,5
Litoral central	12,4	50,5	37,2	17,5	52,9	29,7

Litoral centro-sul	66,3	17,5	16,3	53,7	33,0	13,3
Litoral Sul	38,1	37,9	24,0	31,3	35,5	33,2

Fonte: Fundação PROZEE, 2005.

Ao longo da costa catarinense, existem 23 Colônias de Pescadores em operação, congregando aproximadamente 35.000 associados. No intuito de responder à falta de representatividade das colônias, um forte contingente de pescadores artesanais vem investindo esforços na criação de associações de pesca. Entretanto, segundo seus presidentes, apenas 50% do total de pescadores registrados representam efetivamente a categoria de pescadores profissionais. No rol dos outros 50% estão incluídos geralmente aposentados e pescadores que praticam a pesca como uma simples atividade recreativa (SUNYE, 2004) ou que permanecem associados tendo em vista sobretudo auferir os benefícios concedidos pelo *seguro defeso*<sup>98</sup>.

O “pescador profissional” está vinculado tanto às indústrias quanto à pesca artesanal, surgindo em um momento em que a imagem e a condição sócio-profissional do antigo pescador artesanal se modificaram na medida em que as suas ações, antes ligadas apenas à subsistência, perderam espaço para a expansão do pescador como profissão e gerador de renda familiar (CAPELESSO, BÜRIGO; CAZELLA, 2009).

Os pescadores artesanais também fazem uso de algumas linhas de apoio, como o do PRONAF-Pesca<sup>99</sup>, que atende pequenos aquicultores e pescadores profissionais dedicados à pesca artesanal com fins comerciais, que exploram a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou regime de parceria com outros pescadores artesanais. Durante o período de defeso de suas pescarias, os pescadores artesanais recebem seguro-desemprego no valor de um salário mínimo mensal. Desde 1997, prevalece uma lei de subsídio ao óleo diesel (que representa

<sup>98</sup> O *seguro defeso* é uma política pública do governo federal que tem como benefício o pagamento de um salário mínimo aos pescadores artesanais para que deixem de realizar capturas durante certo período, bem como às demais pessoas da família que beneficiam o pescado. Por um lado, esse benefício exige exclusividade de atuação na pesca artesanal, não podendo haver qualquer benefício previdenciário ou outro trabalho remunerado. Por outro, tem crescido a pressão para a formalização das relações de trabalho nos grandes barcos.

<sup>99</sup> A partir de 1997 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) passou a atender aos pequenos aquicultores e pescadores profissionais que se dedicam à pesca artesanal com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou regime de parceria com outros pescadores artesanais – é o PRONAF Pesca. São financiadas ações de infraestrutura, produção e capacitação dos pescadores artesanais.

até 60% do custo total da atividade pesqueira), que serve para aumentar a rentabilidade, reduzir o custo de capturas e tornar o pescado mais competitivo. No ano de 2003, foram aprovados aproximadamente 1.500 projetos no PRONAF Pesca Santa Catarina, e aproximadamente 15.000 pescadores foram beneficiados pelo seguro (SUNYE, 2004).

Em relação à agricultura familiar, existem atualmente cerca de 15.253 estabelecimentos agrícolas em funcionamento, responsáveis pelo cultivo de mais de 75 mil hectares de terras – (IBGE, 2006). Destes, 13.106 são familiares, concentrados a maior parte na região litorânea centro-sul. No setor centro-norte, as propriedades são mais extensas, ocupando em média 41,0 hectares (nos demais setores, a média varia entre 15 e 30 hectares).

Dentre os elementos comuns, destaca-se a presença das pequenas propriedades, com agricultura familiar: em Bombinhas e Balneário Camboriú, ela representa 45,5% dos estabelecimentos agropecuários; em Porto Belo e Itapema, 78,2%; e em Garopaba, Imbituba e Paulo Lopes, 76,8%. Entretanto, é possível constatar uma relativa concentração fundiária (IBGE, 2006), conforme os dados da Tabela 11.

Tabela 11 – Concentração fundiária nos municípios do litoral centro-norte e litoral centro-sul de Santa Catarina

Setor	Estabelecimentos agropecuários de até 5 hectares				Estabelecimentos agropecuários acima de 100 hectares			
	Número	%	Área (ha)	%	Número	%	Área (ha)	%
<b>LCN</b>	94	40,5	125	2	20	8,6	2.967	47,9
<b>LCS</b>	255	38,6	464	2,2	49	7,4	11.685	56,7

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

A maioria das propriedades é dedicada ao autoconsumo, ocupando áreas próximas às encostas. As principais culturas produzidas são o arroz irrigado, a

mandioca, o milho, o feijão e as hortaliças<sup>100</sup>, como podemos verificar na tabela 12<sup>101</sup>. Nos territórios pesquisados, as principais culturas produzidas são o arroz irrigado (3.518 hectares, divididos em ambos os territórios), a mandioca (3.382 hectares, especialmente no litoral centro-sul), o milho (233 hectares), o feijão (145 hectares), e as hortaliças (29 hectares) (CERDAN; VIEIRA, 2011).

Constata-se, entretanto, que a abertura de novos mercados em centros urbanos tem favorecido a diversificação das cadeias produtivas – a exemplo da olericultura e da fruticultura (CERDAN; VIEIRA, 2011). A intensificação da bovinocultura voltada para a produção de leite e de carne reflete também a influência dessas novas demandas e das novas estratégias dos produtores que buscam produção (carne) menos exigente em mão-de-obra, investimentos e tempo de trabalho<sup>102</sup>. Entretanto, as práticas agrícolas ainda adotadas pelos agricultores familiares convencionais, como por exemplo a rizicultura, são fortemente dependentes de insumos químicos de alto risco e indutoras de processos de degradação ecossistêmica. Os recursos pesqueiros estão declinando a cada ano, e os conflitos com a pesca artesanal estão se intensificando cada vez mais.

---

<sup>100</sup> Em 2006, o cultivo de arroz irrigado ocupava aproximadamente 41.847 hectares, e o fumo 4.369 hectares, principalmente no Litoral centro-sul (IBGE, 2006). O fumo é produzido atualmente por empresas que subcontratam agricultores familiares. Nas unidades familiares existem ainda os cultivos de milho, mandioca e feijão, ocupando uma área de 6.380 hectares, 8.425 hectares e 6.154 hectares, respectivamente (CERDAN et al., 2009).

<sup>101</sup> De acordo com o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (IBGE/LSPA, 2014), a produção agrícola catarinense na safra 2012/2013 e 2013/2014 foram de, respectivamente: banana (683.592 t. e 691.975 t.), arroz (1.020.111 t. e 1.106.242 t.), fumo (244.458 t. e 258.369 t.), mandioca (506.906 t. e 491.932 t.), milho (3.326.284 t. e 3.132.314 t.), feijão (101.340 t. e 112.790 t.), mel (4.388.589 kg em 2012). Para os produtos de extração vegetal, os últimos dados disponíveis são de 2012: madeira em tora (84.547 t.), papel celulose (9.839.386 m<sup>3</sup>), lenha (1.374.313 t.) e carvão (2.417 t.). Para a produção animal os dados também são de 2012 (por cabeça): bovinos (4.072.960), suínos (7.480.183), ovinos (307.651), avicultura (887.353).

<sup>102</sup> Muitos atores da zona costeira catarinense não consideram a pecuária de corte como uma verdadeira atividade agrícola. Para eles, esta atividade é vista muito mais como estratégias de poupança. Portanto, essas pessoas não se autodeclaram agricultor ou produtor rural (CERDAN et al., 2011).

Tabela 12 – Produção agrosilvipastoril dos setores costeiros de Santa Catarina

Setor	Produção agrosilvipastoril																	
	Pecuária					Lavoura permanente			Lavoura temporária						Extração vegetal e silvicultura			
	Bovinos	Suínos	Avicultura	Mel (Kg)	Ovinos	Banana (hectare)	Maracujá (hectare)	Palmito (hectare)	Arroz (hectare)	Cana-de-açúcar (hectare)	Fumo (hectare)	Mandioca (hectare)	Milho (hectare)	Feijão (hectare)	Madeira em tora (m³)	Papel celulose	Lenha (m³)	Carvão (ton.)
Litoral Norte	34.164	12.795	522.296	36.750	3.114	3.185	76	510	7.172	338	1	560	125	20	200.200	600	42.500	20
Litoral centro-norte	31.319	16.065	540.070	1.366	1.293	226	23	114	4.005	60	0	60	0	0	21.000	0	183.980	245
Litoral central	51.623	3.896	1.541.191	500	3.487	376	135	0	4.610	620	67	715	595	126	20.000	0	37.800	0
Litoral centro-sul	57.661	16.087	1.192.761	76.516	2.388	76	0	36	12.310	993	0	5.470	500	523	32.390	0	89.760	115
Litoral Sul	40.745	5.720	2.151.990	48.195	1.084	1.484	61	0	13.750	160	4.301	1.620	5.160	5.485	166.035	0	166.200	758

Fonte: IBGE, 2008.

A partir dos anos 1970, a expansão do mercado imobiliário gerou a ocupação intensiva de terras devolutas, até então utilizadas pelas famílias de pescadores artesanais – e também agricultores familiares. Com efeito, os pescadores começaram a sofrer um empobrecimento gradativo, fortemente associado ao desequilíbrio ecológico dos ambientes costeiros: a pesca predatória indiscriminada praticada pela frota industrial, a sobrepesca descontrolada e predatória envolvendo também as comunidades locais, a poluição e o assoreamento intensivo dos canais e rios que impedem a migração de várias espécies de peixes e crustáceos (CERDAN; VIEIRA, 2011).

No caso da agricultura familiar, ela passou de principal atividade comercial na época da colonização do litoral catarinense para uma atividade em decadência nos dias atuais, com diminuição das áreas agrícolas através da valorização das terras litorâneas. Neste sentido, a agricultura assumiu um papel de pouca relevância, vista como atividade secundária por grande parte dos atores sociais ali sediados.

Observa-se também um processo de individualização, envelhecimento e de masculinização da população (ABRAMOVAY; CAMARANO, 1998), pois cada vez mais os jovens deixam o meio rural, e entre estes é predominante a participação das mulheres – apenas 7% dos estabelecimentos agropecuários encontram-se ainda sob a direção de mulheres (IBGE, 2006). É comum encontrar agricultores com mais de 50 anos, cuja principal renda hoje em dia equivale à aposentadoria, diminuindo a importância da renda agrícola com o passar dos anos – e o mesmo ocorre no caso da comunidade de pescadores artesanais (ver tabela 13 e 14).

Tabela 13 – Idade da pessoa que dirige o estabelecimento agropecuário nos territórios de estudo

Setor	Homem				Mulher			
	Menor de 25 anos	De 25 a 45 anos	De 45 a 65 anos	Mais de 65 anos	Menor de 25 anos	De 25 a 45 anos	De 45 a 65 anos	Mais de 65 anos
<b>LCN</b>	8	56	91	25	-	3	5	7
<b>LCS</b>	9	146	264	137	-	9	24	10

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

Tabela 14 – Número de residentes no meio rural por faixa etária por municípios no litoral centro-norte e litoral centro-sul

		Número de residentes no meio rural no LCN e LCS									
Setor	Municípios	Faixa etária					Faixa etária				
		Homens					Mulheres				
		Até 14 anos	De 15 a 29 anos	De 30 a 49 anos	De 50 a 69 anos	Acima de 70 anos	Até 14 anos	De 15 a 29 anos	De 30 a 49 anos	De 50 a 69 anos	Acima de 70 anos
LCN	Balneário Camboriú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bombinhas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Porto Belo	127	118	141	63	30	98	159	116	50	14
	Itapema	136	156	146	88	38	101	147	178	105	42
LCS	Imbituba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Garopaba	317	363	514	201	80	322	346	407	189	78
	Paulo Lopes	174	259	258	206	82	198	203	223	196	70

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Sem entrar no debate sobre o que é ou não rural <sup>103</sup>, precisamos definir melhor o que entendemos como *espaço rural* no cenário atual da zona costeira catarinense. De acordo com o perfil do litoral apresentado anteriormente, constatamos que estamos em presença de um espaço rural “periurbano”, sob forte influência das bacias industriais, podendo ser assimilado a um conjunto de *jardins das cidades*, que acolhem um contingente populacional que busca áreas recreativas para descanso ou lazer. Mas podemos também considerá-lo como um novo mundo rural, que mantém características singulares e que, neste sentido, requer políticas e programas de apoio diferenciados em relação às demais regiões classificadas como rurais. Nesta perspectiva, é possível classificar os espaços rurais dos dois territórios de estudo em três tipos (CERDAN; VIEIRA, 2011), apresentados no Quadro 16 abaixo:

Quadro 16 – Perfil dos espaços rurais nos dois territórios de estudo

TIPOS			
	<i>Rural com economia turística</i>	<i>Rural com atratividade turística e empresarial predominante</i>	<i>Rural com atratividade turística e empresarial</i>
<b>Municípios</b>	Bombinhas e Balneário Camboriú (litoral centro-norte)	Itapema, Porto Belo (litoral centro-norte)	Garopaba, Imbituba e Paulo Lopes (litoral centro-sul)

<sup>103</sup> José Eli da Veiga (2002, 2004) tem proposto novo recorte para abordar a questão do desenvolvimento rural corrigindo o viés dos dados estatísticos.

<b>Principais características</b>	Economia turística é predominante. Valoriza-se os espaços naturais, onde uma forte capacidade de hospedagem é completada por uma grande densidade de residências secundárias. Não pode mais ser considerado um território rural, entendido como pouco denso, população mais idosa, masculina, etc.	O turismo é uma atividade muito importante, assim como é expressivo o número de empresas instaladas, mas ainda existe espaço rural. É alta a proporção de população idosa (muitos aposentados) ou jovens, que vêem esse novo espaço como uma alternativa para qualidade de vida e como um novo modo de vida. Essa principal mudança se deu a partir da década de 1990.	A agricultura ainda é uma atividade muito importante como alternativa econômica e em número de pessoas, apesar da existência de uma forte atividade turística e empresarial (esta em menor grau)
<b>Agricultura</b>	A agricultura é praticada na maioria dos casos para auto-consumo ou mercado local, como alguns restaurantes, ou ainda distribuídos à população por meio de incentivo governamental A área destinada ao plantio é pequena, geralmente hortas localizadas na própria zona urbana (conhecidas como “hortas familiares”), ou em sítios de lazer, diminuindo assim bastante o uso de insumos químicos	A área rural destes municípios contém pequenas propriedades muito próximas às áreas urbanas, com produção voltada para o auto-consumo, venda direta ao consumidor ou mercados próximos  Agricultura ainda praticada em morros ou encostas	Convivem disputando o mesmo espaço pequenos agricultores (mandioca, frutas) e grandes agricultores, especialmente os arroteiros Presença de agricultura orgânica e agroecológica
<b>Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada (IBGE)</b>	11 estabelecimentos em 315 hectares Destes, 5 são familiares, numa área de 2 hectares	508 estabelecimentos distribuídos em 13.965 hectares 398 estabelecimentos são familiares ocupando 3.276 hectares	660 estabelecimentos ocupando 20.975 hectares 507 são familiares numa área de 4.451 hectares
<b>Principais culturas (em 2008, dados do LAC/EPAGRI)</b>	Ervas, vacas, galinhas, porcos (para consumo de leite, ovos e carne), café sombreado e plantas medicinais	Arroz irrigado (2.660 ha), mandioca (125 ha), milho (50 ha) e feijão (33 ha)	Mandioca (3.370 ha), arroz irrigado (3.140 ha), milho (220 ha) e feijão (143 ha)
<b>Pesca artesanal</b>	Presença de comunidades de pescadores artesanais e de maricultores, especialmente em Bombinhas A pesca artesanal contribui diretamente para a beleza da região e como atrativo turístico (passeios de barco, pesca com turistas, etc.)	Presença de pesca industrial (Itajaí) ao lado do setor artesanal e de maricultura (Itapema e Porto Belo)	Presença de comunidades de pescadores artesanais nos três municípios Em menor escala presença da pesca industrial
<b>Empresas</b>	Voltadas principalmente para a construção civil, serviços e hospedagem (especialmente Balneário Camboriú)	Em Itajaí localiza-se também pequenas e médias empresas de prestação de serviços (proximidade com portos e com as malharias de outros municípios). Grande força na construção civil	O porto de Imbituba era importante via de escoamento de carvão mineral. Atualmente, houve um desmonte parcial do complexo carbonífero Presença de malharias

Fonte: Pesquisa de campo 2009, 2010, IBGE – Censo Agropecuário, 2006, LAC/EPAGRI.

Diante dessa tendência, esses setores passaram a buscar alternativas de complemento de renda trabalhando como biscateiros, a serviço dos novos proprietários de terras, e muitas vezes em cidades mais próximas. Desse modo, vários membros das famílias dos pescadores artesanais e agricultores familiares dispõem

atualmente de outras fontes de renda – a exemplo de ocupação em empresas comerciais como faxineiros, balconistas e prestadores de serviços em regime temporário; além do aluguel de suas residências.

Além da busca de geração de renda em outras atividades fora da agricultura e da pesca, o próprio estabelecimento agropecuário se torna pluriativo. Na tabela 15 abaixo é possível verificar a importância da pluriatividade na região investigada.

Tabela 15 – Número de estabelecimentos agropecuários e pluriatividade nas unidades agrícolas do LCN e do LCS

<b>Setor</b>	<b>Estabelecimentos agropecuários totais</b>	<b>Estabelecimentos pluriativos</b>	<b>% de estabelecimentos agrícolas familiares pluriativos</b>
<b>Litoral centro-norte</b>	1270	370	29,1
<b>Litoral centro-sul</b>	3172	866	27,3

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

As evidências disponíveis sugerem que o fenômeno da urbanização acelerada e descontrolada e o desenvolvimento econômico gerou a perda progressiva de espaço para inúmeras comunidades pesqueiras artesanais e a emergência de novas situações conflituosas. A sobrepesca praticada pelos setores industrial e artesanal continua a impactar fortemente as condições de resiliência institucional da pesca litorânea. E o desenvolvimento do turismo e da economia residencial, além das pressões fundiárias, têm favorecido uma dinâmica de parcelamento e comercialização de extensas áreas agricultáveis pelas comunidades locais, com a perda progressiva de espaço para inúmeras comunidades pesqueiras artesanais.

Entretanto, apesar da influência negativa de processo de urbanização e de litoralização e da predominância do turismo de massa entre as principais atividades na zona costeira catarinense, a agricultura familiar e a pesca artesanal ainda existem e continuam se reproduzindo social, política, econômica e culturalmente, mesmo que em menor escala e de formas diferenciadas. Isto vem demonstrando a possibilidade de criação de sinergias, mas também de disputas, entre as dinâmicas territoriais e a capacidade de diversos atores sociais de se diversificarem na busca de adaptação a novos contextos (CERDAN et al., 2009; 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011).

Estas dinâmicas são exitosas devido tanto à especificidade do modelo de desenvolvimento catarinense, quanto às novas respostas específicas dos atores sociais que têm fortalecido o potencial de competitividade embutido no território.

Dentre as principais respostas destacam-se: (i) o caráter pluriativo das comunidades rurais; (ii) a existência de sistemas produtivos flexíveis no meio rural e de (iii) sistemas produtivos locais inovadores, como o da pesca e os sistemas agroalimentares localizados em torno da produção, processamento e comercialização direta; (iv) as interdependências envolvendo as dinâmicas em curso e a presença de vínculos solidários entre os atores; e (v) o surgimento de novas coalizões dos atores, indutoras de diferentes formas de inovações na área onde comparecem os setores governamental e empresarial, as comunidades locais e as organizações da sociedade civil organizada (CERDAN et al., 2009; 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011). Mais adiante, cada uma destas respostas será trabalhada mais detalhadamente.

#### *3.4.3.1 Sobre a pluriatividade da pesca e da agricultura*

Com base nestes quadros, constatamos que no debate contemporâneo o meio rural não se restringe mais ao desempenho de atividades meramente agrícolas. Ele é heterogêneo, ocupado e usado por vários atores (tais como os turistas, agricultores, ambientalistas, ex-residentes, esportistas etc.). E o desenvolvimento pensado sistemicamente leva em conta não apenas as dimensões econômicas, políticas e sociais, mas também culturais e ambientais. Assim, a partir da década de 1990 vêm ocorrendo mudanças na política agrícola dos países desenvolvidos que estimulam a diversificação e o aumento seletivo da produção (SCHNEIDER, 2003). Isso indica que o próprio Estado cria novos mecanismos de regulação social e econômica dos espaços rurais, contribuindo assim para a disseminação de novas formas de reprodução da força de trabalho no meio rural (a exemplo da pluriatividade). Ainda segundo Schneider (2006, p. 2), este processo apresenta-se como uma estratégia sustentável de diversificação dos modos de vida das famílias rurais, sendo “heterogênea e diversificada, ligada, de um lado, às estratégias sociais e produtivas que vierem a ser adotadas pela família e por seus membros e, de outro, sua variabilidade dependerá das características do contexto ou do território em que estiver inserida”.

A pluriatividade refere-se, assim,

a um fenômeno através do qual membros das famílias que habitam no meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou, mais rigorosamente,

pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural. Nesse sentido, ainda que se possa afirmar que a pluriatividade seja decorrente de fatores que lhe são exógenos, como o mercado de trabalho não-agrícola, ela pode ser definida como uma prática que depende de decisões individuais ou familiares (SCHNEIDER, 2003, p. 112).

Este tipo de atividade, agora na opinião de Sachs (2001a), contribui atualmente, de maneira significativa, para incrementar a geração de renda das famílias que continuam no campo. Podemos visualizar neste sentido como é significativo o número de pessoas que possuem uma segunda atividade, característica hoje não apenas da agricultura familiar, mas que encontra neste segmento uma expressão exemplar.

De acordo com Marsden (1995), o espaço rural ganha assim novas atribuições e funções, como o consumo de bens materiais e simbólicos (festas, folclore e gastronomia, por exemplo) e serviços (ecoturismo, atividades ligadas à preservação ambiental, etc.). Com efeito, este processo conduzirá à valorização do espaço rural, “especialmente em razão do rápido crescimento do movimento ambientalista e dos processos de descentralização industrial, que tendem a ampliar o mercado de trabalho local e, conseqüentemente, a adoção da pluriatividade nas famílias rurais” (SCHNEIDER, 2003, p. 111). Diante disso, podemos inserir a noção de *multifuncionalidade da agricultura* (MFA)<sup>104</sup>, mais especificamente da agricultura familiar, que “permite analisar a interação entre famílias rurais e territórios na dinâmica da reprodução social, considerando os modos de vida das famílias na sua integridade e não apenas seus componentes econômicos” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009b, p. 47). Esse conceito representa o questionamento e a superação do modelo produtivista derivado da Revolução Verde, em proveito de uma concepção que atribui ao espaço rural um conjunto de diversificadas funções, inclusive de natureza não-mercantil. Ele reduz a importância da questão produtiva e traz à tona a preocupação socioambiental e os desafios ligados à geração de novas oportunidades de emprego e renda no campo. Na realidade rural brasileira, ainda segundo os três autores,

---

<sup>104</sup> Para Cazella, Bonnal e Maluf, (2009b, p. 58), o conceito de MFA é mais complexo em relação ao de pluriatividade: enquanto esta se limita às atividades remuneradas do produtor e dos familiares, ou seja, às atividades realizadas na esfera privada, a MFA (ou também o sistema de atividades da família rural) é entendida “como o conjunto das atividades agrícolas e não-agrícolas, remuneradas ou não, realizadas pelos membros da família rural, destinadas a realizar as funções necessárias à reprodução econômica e social da família”. Aqui, entra atividades não só econômicas, mas também ambientais, sociais e culturais.

podemos distinguir quatro funções que refletem aspectos particulares de cada contexto socioespacial ou territorial:

- *reprodução socioeconômica das famílias rurais*: geração de trabalho e renda;
- *promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade*: disponibilidade, acesso e qualidade dos alimentos, tanto para o autoconsumo quanto para toda a sociedade (mesmo que este papel não seja cumprido adequadamente);
- *manutenção do tecido social e cultural*: decorrente de fatores ligados à identidade social e às formas de sociabilidade das famílias e das comunidades rurais; e, finalmente
- *preservação dos recursos naturais e da paisagem rural*: constata-se a persistência de conflitos generalizados entre o objetivo da preservação dos recursos naturais e a prática da agricultura por parte da agricultura familiar, relacionados com o uso sustentável dos recursos naturais e com o confronto entre as práticas agrícolas (algumas tradicionais) e aspectos da legislação ambiental.

Assim, podemos afirmar que a agricultura não perde sua importância econômica e social, mas que ocorre um processo de diversificação produtiva, alterando a dinâmica de mercado do trabalho rural: em termos relativos, diminui o emprego agrícola, mas aumenta o emprego rural não-agrícola. E assim, como afirma Wanderley (2000, p. 3), “o recorte rural-urbano, em suas novas e modernas formas, permanece como um recorte pertinente para analisar as diferenças espaciais e sociais das sociedades modernas, apontando não para o fim do mundo rural, mas para a emergência de uma nova ruralidade”.

Neste sentido, Schneider (2009) cita o estudo de Woods (2007), ao indicar que a *ruralidade*, hoje, está globalizada. Suas dez dimensões estão destacadas no Quadro 17.

Quadro 17 – Dimensões da ruralidade globalizada

Dimensões	CARACTERÍSTICAS DA RURALIDADE
1 <sup>a</sup>	Redes internacionais de <i>commodities</i>
2 <sup>a</sup>	É amplamente dominada por grandes corporações transnacionais que organizam as relações e as interações econômicas e comerciais

3 <sup>a</sup>	Fluxos de migrantes e trabalhadores em diferentes tipos de setores, em geral em condições de vulnerabilidade
4 <sup>a</sup>	É largamente utilizada por não-agricultores, especialmente turistas
5 <sup>a</sup>	Atrai capitais internacionais que procuram as áreas rurais como espaços para a construção civil e habitação
6 <sup>a</sup>	Recebe forte suporte discursivo por meio da crescente defesa da natureza e das críticas contra a degradação ambiental
7 <sup>a</sup>	É fortemente afetada pelos impactos ambientais, sobretudo pela destruição florestal, poluição das águas e comprometimento das paisagens
8 <sup>a</sup>	É polarizada por grandes e pequenos empreendedores, opondo as corporações internacionais aos pequenos proprietários e camponeses
9 <sup>a</sup>	Possui espaços de luta política globais que superam os Estados nacionais, as regiões e localidades
10 <sup>a</sup>	É também um espaço de contestação – mesmo com a alteração da forma da ação política e dos alvos

Fonte: Elaborado pela autora com base em Schneider (2009).

No contexto de ruralidade globalizada, o espaço rural está mercantilizado, juntamente com a produção de produtos primários e as relações sociais de trabalho e produção. As novas atividades, como o turismo e a valorização da paisagem e os bens não-tangíveis do rural tornam-se mercadorias de interesse dos consumidores – é a *ruralidade diferenciada* (SCHNEIDER, 2009). Ainda de acordo com este autor (2009, p. 44-45), é possível distinguir quatro tipos de ruralidades diferenciadas:

a ruralidade preservada (onde ainda se preserva as paisagens o rural e associado a um espaço idílico), a ruralidade contestada (onde já se verificam conflitos entre os agricultores e os demais interessados no espaço rural), a ruralidade paternalista (onde há um encontro de interesses do Estado e dos produtores que praticam uma agricultura produtivista) e a ruralidade clientelista (que ocorrem em regiões afastadas onde a agricultura e a população rural dependem diretamente dos subsídios do Estado). Neste sentido, a ruralidade diferenciada seria tributária das mudanças dos atores e da sociedade.

A partir destas novas ruralidades, podemos afirmar que o espaço rural está passando por profundas transformações, que, de acordo com (WANDERLEY, 2000) são resultado de fatores externos – efeitos das novas relações econômicas e políticas, dominantes em mundo cada vez mais internacionalizado, sobre as formas de

funcionamento e de regulação da produção agrícola e de valorização do meio rural – e internos, através de um profundo processo de diversificação social e suas relações com o meio urbano, que perderão definitivamente o caráter de antagonismo, em benefício das relações de complementaridade (também há alguns fatores condicionantes, como a descentralização econômica e o crescimento demográfico – as políticas de caráter econômico, social e regional ajudaram a reduzir os fluxos migratórios do campo para as cidades e atraiu para o meio rural outras categorias sociais, sejam pessoas idosas, aposentadas ou jovens<sup>105</sup>).

Portanto, com as transformações do espaço rural e o surgimento de novas ruralidades, a profissão de agricultor vem sofrendo uma profunda mudança, representando a reconstrução de sua própria identidade profissional. Essa reconfiguração da identidade profissional se expressa na conversão do ideal do “empresário agrícola” em “agricultor pluriativo”, devido à centralidade do cálculo, à necessidade de polivalência e ao individualismo (WANDERLEY, 2000, p. 105). De acordo com Muller (2006), há três modalidades hoje de empresas pluriativas, considerando as novas funções que o meio rural passa a assumir:

- “Agricultura-transformação da produção-comercialização”, combinação que exige do produtor uma “real pluricompetência”;
- “Agricultura-atividades turísticas” no próprio estabelecimento familiar, na qual será necessário um grande esforço no sentido da compatibilização entre as duas atividades;
- “Agricultura-artesanato-serviços”, tipo que é o menos difundido, porque coloca mais problemas de coerência do sistema de exploração e também da identidade profissional.

Estas transformações radicais do rural no mundo contemporâneo colocam a necessidade de se pensar o desenvolvimento rural não mais a partir do enfoque

---

<sup>105</sup> Essa proximidade de grupos distintos no meio rural pode gerar tensões e conflitos, especialmente entre “os de dentro” e “os de fora”. “Para os primeiros, a presença de ‘estranhos’ pode provocar sentimentos de que o seu ambiente de vida não corresponde mais a um espaço de interconhecimento, no qual está inscrita sua própria história social, e que ele pode ser profundamente afetado pelos usos da terra e da paisagem rural para fins diferentes” (WANDERLEY, 2000, p. 98). Desse modo, os conflitos refletem o confronto entre concepções distintas a respeito do que é o rural e dos usos que podem ser dados aos espaços rurais.

setorial, predominantemente econômico ou político, e sim a partir de uma abordagem territorial, interdisciplinar e socioambiental, que incorpora a multifuncionalidade agrícola e a complexidade do espaço rural, a fim de reorientar as formas de intervenção do Estado e as políticas públicas<sup>106</sup>.

Com esse conjunto de novos temas e novas abordagens, o rural passa a incorporar dimensões, conceitos e informações que não estavam em pauta nos principais paradigmas vigentes até o final do século XX. Emerge assim uma série de projetos sociais, econômicos e tecnológicos para os agricultores familiares, no espectro que se estende do questionamento do modelo do agronegócio à proposta de uma nova forma de praticar a agricultura. “Trata-se de projetos que, por um lado, refutam de forma cada vez mais consistente os impactos sociais, econômicos e ambientais da modernização agrícola e, por outro, apresentam novos e instigantes parâmetros para a organização da produção agropecuária” (NORDER, 2006, p. 114).

No caso da pesca artesanal, de acordo com um estudo realizado por Capellesso e Cazella (2010), os recursos públicos destinados ao investimento nos grandes barcos promoveram a expansão do esforço de captura para além da capacidade de suporte das principais espécies exploradas, condição que gerou forte queda na quantidade pescada – crise no setor – e o fortalecimento dos conflitos no acesso aos recursos pesqueiros (industrial X artesanal). A partir daí, os pescadores artesanais começam a enfrentar sérias dificuldades na atividade, o que exigiu a ampliação de atividades ‘extra-pesca’ (pedreiro, guarda, turismo etc.) para complementar a renda das famílias. Também de acordo com este estudo, outro fator que levou à pluriatividade foi referente aos problemas ambientais e de gestão dos recursos costeiros, que impactam negativamente a produção e a renda auferida pelas famílias pescadoras artesanais, forçando portanto o recurso a outras atividades remuneradas em paralelo à pesca. No caso dos pescadores mais velhos, estes ainda alternam a pesca com outras atividades, enquanto que seus filhos optam geralmente por abandonar a atividade pesqueira.

---

<sup>106</sup> Para Wanderley (2000, p. 17), o uso da nova abordagem “desenvolvimento territorial” tem como “pressuposto o reconhecimento político da necessidade de integração aos processos gerais de desenvolvimento nacional e macrorregional, dos espaços e das populações, marginalizados ou excluídos, por meio da valorização dos recursos naturais, sociais e culturais de cada território, sejam eles ou não associados às atividades agrícolas”. Desse modo, o espaço local é por excelência o lugar da convergência entre o rural e o urbano, no qual as particularidades de cada um são a fonte da integração e da cooperação e da afirmação dos interesses específicos dos diversos atores sociais em confronto.

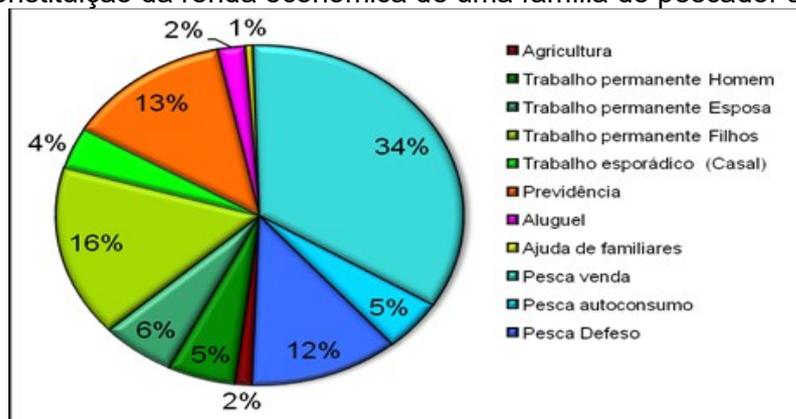
De modo geral, os fatores históricos e culturais podem ser mobilizados para explicar a tendência à pluriatividade, tanto na pesca artesanal quanto na agricultura familiar: a origem dos imigrantes; o estilo de colonização do espaço que necessitou de um saber-fazer específico e de competências diversas (artesões, agricultores); e a presença de sesmarias e de grandes propriedades onde os membros da comunidade costumavam prestar serviços. Os dados empíricos disponíveis confirmam o enraizamento de uma cultura de pescadores-agricultores familiares ainda marcada por traços culturais típicos dos imigrantes açorianos e madeirenses, onde o trinômio tradicional *pesca-agricultura-artesanato* possui uma posição de destaque. Os historiadores e antropólogos salientam que, até hoje, as atividades das comunidades tradicionais estão ritmadas pelas estações (outono e inverno no mar, verão e primavera em terra), consubstanciando-se na fixação de um calendário que, de certa forma, se manteve no cotidiano das comunidades pesqueiras artesanais e agrícolas. Além disso, vários pescadores-agricultores que foram entrevistados admitem terem encontrado também na exploração do setor madeireiro ou nas outras atividades industriais, portuárias e turísticas, uma forma de complemento da renda familiar.

Por sua vez, os geógrafos e os economistas ressaltam a proximidade das cidades e das indústrias como fator explicativo da diversificação das fontes de renda das famílias dos pescadores artesanais e agricultores familiares. Vários membros dessas famílias prestam serviços como faxineiras, pedreiros ou serventes de pedreiros, carpinteiros, agentes de saúde, manicures, empregados do comércio, aluguel de casa, trabalho assalariado e sazonal em barcos industriais, etc., além da extração de minérios, como o granito em jazidas específicas, e de pedras para paralelepípedos em pedreiras.

Tanto no caso da pesca artesanal quanto da agricultura familiar, a reprodução social acaba se alicerçando em fontes de renda que variam sua participação ao longo do ano e entre os anos (CAPELLESSO; CAZELLA, 2010). E muitas vezes, a pluriatividade acaba servindo para investir na própria atividade da pesca ou da agricultura. Por exemplo, são os pescadores artesanais que trabalham na pesca industrial determinado período para poderem comprar um barco e se dedicarem à pesca artesanal, ou aceitam trabalhos no comércio para permitirem o conserto dos barcos, do motor, etc. O tempo de atuação como “embarcado” varia de um pescador para outro. Existem pescadores que trabalharam 17 anos embarcados, alguns apenas

3 anos e outros, até hoje trabalham na pesca industrial, mesmo que já aposentados, a fim de acumular recursos e/ou de sustentar a sua família<sup>107</sup>, embora tal condição tenha se reduzido a partir da criação da política do seguro defeso. No Gráfico 3 abaixo estão ilustrados o quanto de cada atividade constitui para formar a renda do pescador no litoral centro-sul.

Gráfico 3 – Constituição da renda econômica de uma família de pescador artesanal



Fonte: Capelesso; Cazella, 2010.

Vale a pena destacar o papel do Estado no fenômeno da pluriatividade. Quando são oferecidos pelo Estado o seguro defeso ou as rendas previdenciárias, o pescador artesanal e o agricultor familiar veem uma oportunidade de deixar sua atividade tradicional durante um certo período de tempo, e mesmo assim contarão com uma renda para garantirem a sua reprodução econômica<sup>108</sup>.

#### 3.4.3.2 A presença das facções no meio rural

Referente à essa especificidade da DT3, importa destacar aqui o trabalho de Menezes e Vieira (2010, p. 189), que identificaram que

<sup>107</sup> Na pesquisa foi entrevistado um pescador artesanal que através da maricultura foi capaz de mobiliar toda sua casa e ainda construir outras, que hoje fornecem a maior parte de sua renda econômica através de seus aluguéis.

<sup>108</sup> Atualmente, muitos programas e políticas de fomento em relação à pesca buscam direcionar a pesca industrial, de grande porte, para as águas mais profundas, incentivando ao mesmo tempo o ingresso dos pescadores artesanais no setor da maricultura.

o complexo industrial têxtil-vestuarista contribuiu, significativamente, para o processo de formação socioeconômica do Estado de Santa Catarina. Esse complexo industrial é, com efeito, parte de um segmento tradicional e vem, nas últimas décadas, conforme Lins (2005), sofrendo inúmeras transformações em função da abertura econômica e das pressões do mercado mundial, o que culminou na reconfiguração da atividade dentro do seu próprio território. Assim, essa reconfiguração acarretou o processo de interiorização do segmento, especialmente do Médio Vale do Itajaí em direção ao Baixo e Alto Vale do Itajaí, bem como a outras macrorregiões do estado de Santa Catarina.

Este foi o caso, por exemplo, das indústrias do ramo de confecções, conhecidas como facções no meio rural. Por meio da subcontratação têxtil, através da execução de etapas produtivas da confecção, encontrou-se uma forma de dinamizar a economia, estabelecendo novas relações de trabalho e novos fluxos produtivos.

Em Santa Catarina, as facções são encontradas em muitas comunidades rurais, tanto do litoral quanto do interior. Elas surgiram a partir da década de 1980 com a expansão da indústria têxtil das cidades de Brusque e Ilhota, no norte, e Tubarão, no sul. Na pesquisa de campo foi principalmente verificada a existência delas no litoral centro-norte. A maior proximidade pode ser verificada na região de Itajaí, município vizinho de Balneário Camboriú. Assim, esta atividade influencia diretamente o território aqui analisado, sejam pelo contingente de mulheres contratadas, ou pelas empresas que se localizam nesses municípios.

Estas facções são estruturas familiares ou coletivas. Via de regra, as casas ou mesmo os quartos são transformados em oficinas de costura. Na maioria dos casos, dois tipos de mulheres rurais atuam nestas oficinas:

- aquelas que assumem as funções de auxílio à produção agrícola junto com atividades de costura; e
- aquelas cujos parceiros trabalham na cidade ou em comunidades afastadas que costumam se reunir em pequenos grupos de cinco ou seis pessoas para realizar esse trabalho sempre buscando reduzir os custos de logística.

Um intermediário transportador é responsável pela mediação entre as empresas fabricantes de têxteis e as diferentes facções. Para tanto, um contrato é assinado entre a empresa e as costureiras em relação ao número de peças a serem montadas em uma semana ou um mês. A indústria fornece as peças de tecidos. No

período acordado, o intermediário vem recolher as peças já costuradas e trazer as novas.

As costureiras podem organizar seu tempo de trabalho de acordo com a sua disponibilidade de horário, pois são elas que escolhem a quantidade de peças, a hora e a duração do contrato. Este contrato é formalizado de acordo com cada caso, e o salário é proporcional ao número de peças montadas. As empresas são relativamente flexíveis sobre estes pontos, porque o trabalho é abundante e contínuo.

Estas facções são parte importante da economia, especialmente a economia rural. Elas auxiliam como complemento da renda da família rural e apresentam a vantagem de proporcionar um trabalho em casa ou muito perto de casa, sem despesas de viagem para as costureiras. Também representam uma nova forma de inserção da força de trabalho rural feminina, além de estabelecerem novos fluxos e nova organização dos processos produtivos, e de reorganizarem a vida das populações locais.

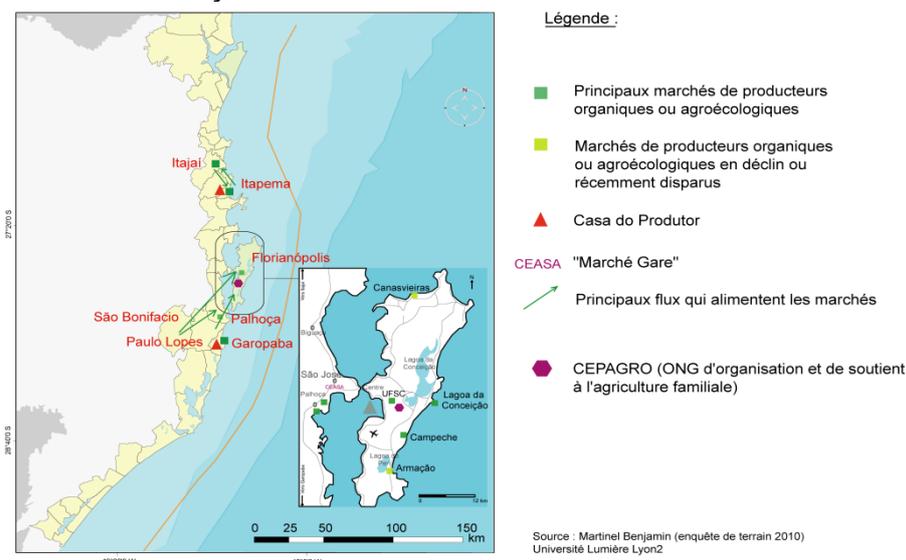
Entretanto, conforme Menezes e Vieira identificaram em seu estudo (2010, p. 215), há limitações relacionadas à articulação da atividade industrial têxtil-vestuarista com a questão socioambiental no longo prazo. Neste sentido, destaca-se a fragilidade da atividade agrícola na região, “ocorrendo o surgimento de um processo de substituição progressiva da agricultura familiar por uma atividade industrial que poderia ser caracterizada como uma protoindústria baseada na mão de obra familiar, complementada por um processo de êxodo agrícola”, que é indiretamente promotor do cultivo significativo de espécies exóticas.

#### 3.4.3.3 O desenvolvimento de uma “agricultura de serviços”

Nesse tipo de agricultura, a noção de serviço pode ser considerada como uma relação social entre produção e utilização. Nunca se resume a um simples intercâmbio impessoal. Os agricultores desenvolvem uma atividade específica que pode estar diretamente relacionada à agricultura (venda de produtos agrícolas ou de produtos transformados) ou integrados numa lógica de desenvolvimento econômico local (pesque e pague, abertura de trilhas ecológicas na propriedade, hospedagem rural, passeio a cavalo). Uma parte das atividades se desenvolveu com o aumento da economia residencial e do turismo na região litorânea.

A venda direta de produtos transformados nas feiras ou em “Casa de Produtores” (CORDEIRO, 2010; MARTINEL, 2010) representa uma oportunidade recente e ligada à proximidade de mercados urbanos. O processo de consolidação dessas feiras emergiu nos anos 1990. Essa prática é cada vez mais presente e difícil de estimar, em função da carência de dados estatísticos confiáveis. Algumas visitas às feiras do litoral mostram que elas surgem em torno de alguns produtores líderes (Figura 14), muitas vezes induzidos por instituições públicas ou não-governamentais (CERDAN, POLICARPO, VIEIRA, 2012). Os consumidores são essencialmente os moradores, já que os turistas que moram em pousadas e hotéis não têm o costume de preparar suas próprias refeições.

Figura 14 – Localização de feiras de venda direta no litoral catarinense



Fonte: Martinel, 2010.

#### 3.4.3.4 SIAL da pesca industrial / artesanal

Um último elemento que pode explicar a evolução específica do território está relacionado à emergência do *Sistema Agroalimentar Localizado* (SIAL) da pesca catarinense. Mas antes de descrever-lo, cabe oferecer uma síntese das principais características do setor pesqueiro no Brasil e em Santa Catarina.

Segundo o MPA (2015), existem três tipos de pesca no país: amadora, artesanal e industrial. Os pescadores amadores podem contar com o apoio deste órgão governamental, que realizará o registro dos mesmos. Já a pesca industrial está

voltada exclusivamente para fins comerciais, sendo o objetivo principal a captura do maior volume possível de espécie utilizando tecnologia avançada e embarcações de médio e grande porte. Exige a disponibilidade de infraestrutura portuária apropriada para o desembarque do pescado e a relação de trabalho dos pescadores acontece por meio de vínculo empregatício com o responsável direto pela embarcação.

De acordo com o MPA (2015), a pesca industrial no Brasil é composta por cerca de 1.600 embarcações (de acordo com o Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira – SisRGP) e envolve cerca de nove mil trabalhadores embarcados. Algumas outras fontes afirmam que a pesca industrial é composta por cerca de 5.000 embarcações, envolvendo 40.000 trabalhadores somente no setor de captura.

Os principais portos de desembarque da frota industrial ao longo da Costa Brasileira são em: Belém (PA), Fortaleza (CE), Rio de Janeiro (RJ), Santos (SP), Itajaí (SC) e Paranaguá (PR). Os petrechos mais utilizados neste tipo de pesca são: arrasto de parelha (simples e duplo), emalhe (superfície, fundo e meia-água), espinhel (superfície e fundo), cerco, vara e isca-viva, garateias automáticas, linha de mão e armadilha.

O terceiro tipo de pesca é a artesanal. Ela é exercida por produtores autônomos, em regime de economia familiar ou individual. Trata-se de uma atividade na qual os próprios trabalhadores desenvolvem suas artes e instrumentos de pesca, auxiliados ou não por pequenas embarcações, como jangadas e canoas. Para a maior parte deles, o conhecimento é passado de pai para filho ou pelas pessoas mais velhas e experientes de suas comunidades. Os pescadores conhecem bem o ambiente onde trabalham como o mar, as marés, os manguezais, os rios, lagoas e os peixes.

Segundo o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) do MPA, estima-se que existem hoje no Brasil quase um milhão de pescadores artesanais, organizados em cerca de 760 associações, 137 sindicatos e 47 cooperativas. Trata-se portanto de uma das atividades de maior impacto social e econômico no Brasil e que usufrui da grande extensão litorânea e da biodiversidade pesqueira nas 12 grandes bacias hidrográficas brasileiras. Aproximadamente 45% de toda a produção anual de pescado desembarcada é gerada pelo setor pesqueiro artesanal (MPA, 2015).

Quando se analisa a série histórica (1950-2010) dos dados de produção pesqueira do Brasil, observa-se um crescimento acentuado da captura de 1950 até

1985, quando foi registrada a maior produção, atingindo 956.684 t. Neste período, os eventos mais importantes foram o programa de industrialização da pesca implantado pelo Governo Juscelino Kubitschek no final da década de 50, a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e a promulgação do novo Código de Pesca através do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967. Esses episódios impulsionaram o crescimento da atividade pesqueira entre 1950 e 1985. Entre 1986 e 1990 houve um declínio gradativo das capturas, quando a produção pesqueira diminuiu de 946.560 t para 619.805 t, evidenciado pelo início do processo de sobrepesca de alguns estoques. Além disso, em meados da década de 1980 houve a desativação dos incentivos fiscais, o que também contribuiu para o declínio da produção pesqueira entre 1985 e 1990.

De 1990 até o ano 2000, a produção pesqueira ficou caracterizada por um período de estabilidade. A partir do ano 2000, a produção voltou a crescer, passando de 666.846 t para 825.164 t em 2009. Isso se deu principalmente pela recuperação, ainda que tímida, de alguns estoques. Mesmo que tenha sido observado um declínio da captura entre 2009 e 2010, quando foi registrada uma produção de 785.366 t, o período entre 2000 e 2010 caracterizou-se por um período de recuperação da produção pesqueira nacional em relação à década precedente (FIESC, 2014)<sup>109</sup>.

No caso de Santa Catarina, os dados da Tabela 16, Tabela 17 e Gráfico 4 demonstram a produção pesqueira no estado neste último período.

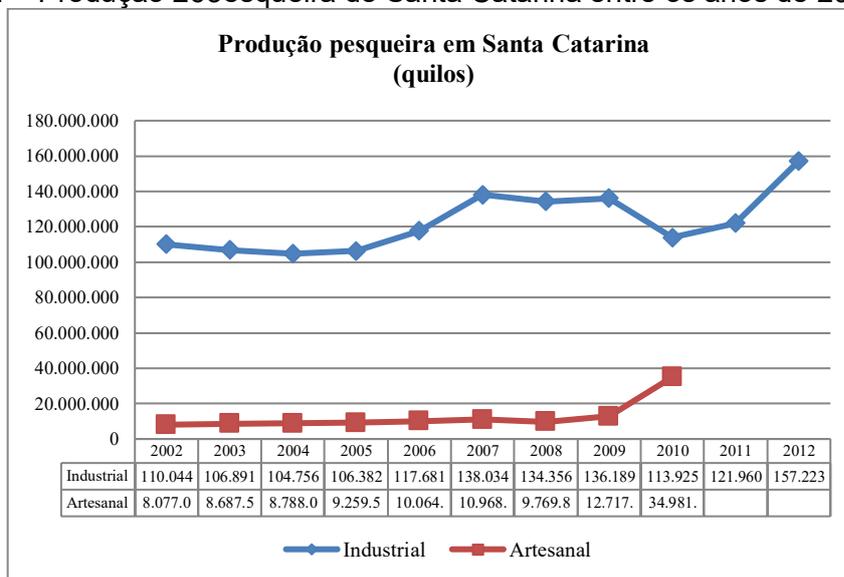
Tabela 16 – Produção pesqueira de Santa Catarina entre os anos de 2002 a 2012

	Produção pesqueira em Santa Catarina (2002 a 2012)		
	Quilos		
	Produção pesqueira industrial	Produção pesqueira artesanal	Total
<b>2002</b>	110.044.938	8.077.000	118.121.938
<b>2003</b>	106.891.891	8.687.500	115.579.391
<b>2004</b>	104.756.484	8.788.000	113.544.48
<b>2005</b>	106.382.407	9.259.500	115.641.907
<b>2006</b>	117.681.384	10.064.000	127.745.384
<b>2007</b>	138.034.040	10.968.000	149.002.040
<b>2008</b>	134.356.115	9.769.885	144.126.000
<b>2009</b>	136.189.336	12.717.664	148.907.000
<b>2010</b>	113.925.531	34.981.389	148.906.920
<b>2011</b>	121.960.111	-*	-
<b>2012</b>	157.223.395	-	-

Fonte: FIESC, 2014.

<sup>109</sup> Vale ressaltar que o último boletim estatístico publicado pelo Ministério da Pesca e Aquicultura é de 2011. Desde então, não há dados oficiais consolidados sobre a atividade pesqueira no País. Existem apenas dados regionais, como os apresentados nesta tese.

Gráfico 4 – Produção 263esqueira de Santa Catarina entre os anos de 2002 a 2012



Fonte: FIESC, 2014.

Tabela 17 – Produção 263esqueira industrial de Santa Catarina nos anos de 2011 e 2012

<i>Municípios</i>	<b>Produção pesqueira industrial em Santa Catarina (2011/2012)</b>		
	<b>Kg</b>		<b>%</b>
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>11/12</b>
<b>Itajaí</b>	77.285.923	92.878.656	20,18
<b>Laguna</b>	7.419.422	14.940.721	101,37
<b>Navegantes</b>	27.898.934	37.415.106	34,11
<b>Porto Belo</b>	9.303.771	11.927.604	28,20
<b>Florianópolis</b>	52.061	61.308	17,76
<b>TOTAL</b>	121.960.111	157.223.395	29,91

Fonte: FIESC, 2014.

Como é possível observar, a pesca artesanal, mesmo que em menor escala, é uma atividade significativa na zona costeira catarinense, existente desde a época da colonização e envolvendo pescadores que dividem seu tempo entre este tipo de pesca e a pesca industrial. Portanto, em Santa Catarina são intrínsecas as relações que existem entre estas duas formas de pesca, sendo aqui consideradas como um SIAL. Este SIAL se originou da pesca indígena e suas interações com os imigrantes, com destaque para as grandes armações de caça de baleia da Coroa Portuguesa e a pesca artesanal açoriana. Essas atividades mantinham relações de complementaridade, visto que muitos agricultores/pescadores açorianos atuavam na caça de baleias durante parte do ano. Contudo, durante o Século XX, a pesca se transformou, com destaque para o fim da caça de baleias, a modernização (nylon,

motores etc.) e industrialização do setor (DIEGUES, 1999; VASCONCELOS, DIEGUES E SALES, 2007).

Durante os Governos Militares (1964-1985), foi atribuída à pesca e à agricultura a necessidade de ampliar a produção – para atender o crescente mercado interno (industrialização + urbanização = progresso) e arrecadar divisas com as exportações. Contudo, partindo da concepção de que os pescadores artesanais eram incompatíveis com o processo de modernização, as políticas públicas (de crédito e os incentivos fiscais) excluíram a quase totalidade dos pescadores artesanais (VASCONCELOS, DIEGUES E SALES, 2007; CAPELLESSO, 2010).

Embora relegada ao segundo plano, a pesca artesanal se beneficiou indiretamente com a instalação de um parque industrial de qualidade para o processamento de pescado, que passou a absorver a produção artesanal (mercado). Mesmo contando com escassos recursos públicos para incorporar os novos equipamentos de captura, essa categoria demonstrou sua capacidade modernizante e de expandir a produção, bem como incorporar novos trabalhadores. A quase ausência de crédito oficial foi parcialmente compensada por sistemas de financiamento informais<sup>110</sup>.

Como existem muitas restrições para os pescadores artesanais, apenas se manterem nessa atividade não seria vantajoso economicamente. Em muitos casos os pescadores artesanais atuam temporariamente na pesca industrial (grandes barcos) e em outras atividades para conseguir dinheiro para os mais diversos fins, inclusive para financiar melhorias para os objetos usados em sua pesca artesanal. Além disso, ampliando as alternativas econômicas, em regiões que o ambiente favorece, muitos pescadores artesanais passaram a cultivar ostras e mariscos (maricultura). Já para além das capturas, embora muitos pescadores beneficiem informalmente pequenos volumes de pescado – guardados em refrigeradores domésticos –, a maior parte da produção continua sendo vendida (fresca) aos atravessadores, que repassam às grandes indústrias de processamento.

---

<sup>110</sup> Merece destaque o sistema de aviamento, em que o atravessador adianta os recursos para o pescador realizar os investimentos necessários, devendo pagá-los com a entrega de pescado. O atravessador é o agente que compra o pescado capturado pelo pescador artesanal e o revende para as indústrias ou mercados das grandes cidades, cumprindo um papel intermediário entre esses agentes. Embora esse tipo de relação seja marcada pela assimetria de poder em favor do atravessador, o mesmo foi imprescindível para modernização da pesca artesanal.

Com vistas a enfrentar estes desafios e para promover uma melhor gestão dos recursos pesqueiros, a partir de 2003 começaram a ocorrer mudanças no âmbito institucional, que resultaram na criação do Ministério da Pesca e Aquicultura e em um conjunto de políticas públicas de fomento às categorias industrial e artesanal<sup>111</sup>.

Em 2004, referente à pesca industrial, foi elaborado o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional (PROFROTA). Esse programa tem por finalidade proporcionar financiamentos para a aquisição, construção, conservação, modernização, adaptação e equipagem de embarcações pesqueira. O PROFROTA proporciona a sustentabilidade da frota industrial tanto costeira quanto continental, promove o máximo aproveitamento das capturas, aumenta e melhora a produção de pescado nacional e consolida a renovação da frota pesqueira oceânica brasileira (MPA, 2015). Nesse mesmo ano foi criada também uma política voltada para a instalação de Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) que são estruturas destinadas desde a recepção do pescado até a sua distribuição para o mercado, com menos desperdícios e mais qualidade de produtos para os consumidores.

Diversas ações de infraestrutura e comercialização do pescado são também desenvolvidas pelo governo federal, tais como: fábricas de gelo, caminhões frigoríficos, cozinhas comunitárias, pontos comerciais fixos, kit de manipulação de pescados em específico de mariscos, câmaras frias e etc. Também existe o crédito facilitado e o óleo diesel mais barato. A linha de crédito é garantida pelo Plano Safra da Pesca e Aquicultura. O Governo Federal garante o benefício do Seguro-Defeso ao pescador artesanal, que é pago durante o período que a pesca fica proibida por conta da reprodução das espécies. O MPA também capacita os pescadores artesanais em parceria com outras instituições. Alguns desses programas que visam melhorar as condições de vida dos pescadores e que propõem a inclusão social, de acordo com o MPA (2015), são: Pescando Letras, Pronatec Pesca e Aquicultura, Projeto de Apoio a Pequenos Empreendimentos na Pesca Artesanal, a Parceria Cozinha Brasil e os Telecentros.

---

<sup>111</sup> Importa mencionar aqui as políticas públicas de crédito específicas para custeio e investimento na pesca; a Política Territorial de Aquicultura e Pesca voltada a promover os territórios pesqueiros; o seguro defeso que auxilia na recuperação dos estoques; a fiscalização da zona exclusiva de pesca artesanal na costa para contornar os conflitos entre as categorias artesanal e industrial, etc.

Os maiores desafios da pesca artesanal hoje, de acordo com o MPA (2015), estão relacionados à participação dos pescadores nas organizações sociais, ao alto grau de analfabetismo e baixa escolaridade, ao desconhecimento da legislação na base, aos mecanismos de gestão compartilhada e participativa da pesca. Mesmo com dificuldades de participação e de representação, os pescadores encontram meio de se reproduzirem social, econômica, política e culturalmente.

Em que pesem as limitações no processo de implantação dessas políticas públicas, pode-se apontar uma evolução positiva do cenário para a pesca e a aquicultura catarinenses. Contudo, os conflitos entre as categorias de pesca e com outros setores da economia – que poluem as águas – continuam longe de serem resolvidos, o que mantém a incerteza e a necessidade de inovações principalmente no âmbito da categoria artesanal.

### 3.5 DUAS DINÂMICAS TERRITORIAIS EM EMERGÊNCIA

Para além destas três dinâmicas já consolidadas, e considerando a trajetória de desenvolvimento da zona costeira catarinense, duas dinâmicas territoriais emergentes, ainda em estruturação, foram identificadas por trabalhos recentes (CERDAN et al. 2009, 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011). Elas são impulsionadas pelas três dinâmicas consolidadas, conflitam entre si, e favorecem também o surgimento de novas coalizões, de iniciativas públicas ou privadas, individual ou coletivas, de novos projetos e políticas públicas.

#### **3.5.1 Dinâmica territorial (DT4) – modelo de desenvolvimento convencional com legitimidade ambiental**

A primeira dinâmica emergente (DT4), designada de *modelo de desenvolvimento convencional com legitimidade ambiental*, é resultado das inter-relações entre as dinâmicas voltadas para o desenvolvimento econômico convencional e as iniciativas relacionadas à ecologização do território e a preocupação crescente dos habitantes e dos visitantes com a questão ambiental.

Ela está presente tanto no litoral centro-norte quanto no litoral centro-sul. Trata-se do surgimento de projetos turísticos ou industriais que buscam a integração das dimensões ambiental, social e econômica mas que irradiam poucos efeitos benéficos para as populações locais ou para os usuários locais dos recursos naturais de uso comum. Como exemplos, temos por um lado empreendimentos tipo resorts de luxo, nos quais as comunidades locais passam a ser coadjuvantes, restando a elas sub-empregos; e, por outro lado, a existência de um processo em curso de flexibilização da legislação ambiental estadual e federal que procura relaxar os limites que estas impõem aos empreendimentos, como é o caso do código ambiental para Santa Catarina e a lei dos “mosaicos de APAs” visando diminuir as restrições ambientais e aumentar as oportunidades de crescimento imobiliário e empreendimentos turísticos de grande porte (CERDAN et al., 2009).

### **3.5.2 Dinâmica territorial (DT5) – Dinâmica de Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural (DTS-IC)**

A segunda dinâmica emergente (DT5), denominada de Dinâmica de Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural (DTS-IC), refere-se às iniciativas de valorização do patrimônio cultural criando melhores oportunidades de inclusão socioeconômica e sociopolítica para as comunidades de pescadores artesanais e agricultores familiares de origem açoriana. Ela é resultante de vários projetos coletivos e de iniciativas privadas que buscam reconectar ou ancorar as atividades econômicas com o território e reafirmar uma identidade territorial específica, numa perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável. Confirma-se a presença de numerosas atividades, individuais ou coletivas, embriões potenciais de desenvolvimento sustentável.

Em alguns casos, a identidade cultural<sup>112</sup> de seus habitantes, e todo seu patrimônio histórico e cultural, é mobilizada para fazer frente a inúmeros processos

---

<sup>112</sup> Aqui, o conceito de cultura tem a seguinte definição, de acordo com Cerdan et al. (2009, p. 11): “o conjunto de sistemas simbólicos por meio dos quais os seres humanos, vivendo em sociedade, conseguem se organizar tendo em vista sua adaptação progressiva às coações e oportunidades oferecidas pelo meio ambiente (biofísico e construído). À rede de significados gerados pelos seres humanos por meio da linguagem somam-se os conjuntos de práticas compartilhadas, herdadas e readaptadas pelas novas gerações em função das transformações contínuas operadas nos sistemas socioambientais. Em outras palavras, a cultura refere-se aos fatores que proporcionam às

excludentes que são verificados atualmente. A cultura açoriana é uma das mais presentes no litoral catarinense, e grande parte dessas comunidades tem hábitos e costumes que conservam ainda hoje fortes traços com essa herança cultural. Seu patrimônio cultural e territorial está expresso de diversas formas:

(i) resíduos do trinômio tradicional pesca-agricultura-artesanato, em enclaves marcados por fortes evidências de *topofilia*, ou do senso de pertencimento ao “lugar”, representado como um *patrimônio* por seus habitantes (num sentido simbólico-identitário); (ii) resíduos ainda ativos e politicamente relevantes de *conhecimento ecológico tradicional* nas atividades de pesca artesanal e agricultura familiar multifuncional; e (iii) resíduos de um estilo de vida ainda marcado por relações pré-capitalistas de organização das estratégias de subsistência, o que inclui o *ethos* da cooperação solidária ou da *ajuda-mútua*, um certo padrão arquitetural e urbanístico, bem como um estilo de utilização do tempo livre expresso na gastronomia, no artesanato e nas festas típicas (CERDAN et al., 2009, p. 29-30).

Ao longo do tempo, de acordo com vários estudiosos do tema, esse modelo de identidade açoriano passou por um processo de *hibridação* e a um movimento de *reivindicação identitária* (CERDAN et al., 2009). O primeiro processo – de *hibridização* – trata-se da incorporação de valores ou práticas oriundas de outras comunidades e a inserção de atividades “modernas”. Essa incorporação está relacionada a três elementos principais: i) a existência de espaços de encontros e de diálogos; ii) a internalização de elementos históricos, como oficinas líricas e sambaquis; e iii) a fixação de um calendário, que se manteve no cotidiano das comunidades pesqueiras artesanais ritmando suas atividades, e demonstrando que suas vidas seguem movimentos próprios da natureza, com uma percepção de tempo diferenciada. Mesmo possuindo outras atividades, como prestação de serviços e aluguel de casas, o calendário continua a ser respeitado (Quadro 18).

---

sociedades os meios e as adaptações necessárias para fazer (i) frente às coações e oportunidades impostas pelo meio ambiente biofísico e (ii) modificá-lo de maneira ativa e consciente. Várias dimensões do conceito assim caracterizado podem ser aqui avançadas, de forma ainda rudimentar: (i) modalidades de conhecimento do mundo, sistemas de valores, códigos e normas de conduta, e expressões artísticas e religiosas, que condicionam a formação de atitudes; e (ii) modalidades de aplicação de conhecimentos (vernaculares e científicos) para a produção de tecnologias de intervenção, para a recriação de sistemas sociais e modos de vida”.

Quadro 18 – Cronologia de trabalho e tradições culturais dos descendentes de açorianos em Santa Catarina

MÊS	SAFRAS		CICLOS DE TRABALHO SAZONAL – MAR	CICLOS DE TRABALHO SAZONAL – TERRA	CICLOS DAS TRADIÇÕES CULTURAIS
	C	T			
DEZ			Desembarque de pescadores profissionais vindos de Santos (SP) e Rio Grande (RS)		CICLO NATALINO Saídas dos <i>Bois de Mamão</i> Festas de Natal e Ano Novo
JAN			Início da temporada turística: prestação de serviço nos balneários, comércio ambulante, pescaria de praia, casas de aluguel, passeios de baleeiras, venda de artesanato de renda etc.		Terno de Natal, Ano Novo, Reis, Santo Amaro e São Sebastião (até 20/01)
FEV				Festas de N. Sra. Dos Navegantes Carnaval	
MAR			Fim da temporada turística		Quaresma
ABR			Embarque para Santos (SP) ou Rio Grande (RS) Desembarque na Semana Santa		CICLO PASCALINO Procissão dos Passos Semana Santa – “Farra do Boi”
MAI			Embarque Início da safra da tainha: pesca de “arrasto” Fim do “defeso” do camarão	Colheita da mandioca (2 anos de cultivo) “Farinhadas”: trabalho intenso nos engenhos de farinha envolvendo várias famílias no processamento da mandioca	CICLO DO DIVINO Dia de Vera Cruz (02/05), Festas da Cruz Festas da Tainha Procissões de Corpus Christi
JUN				Entre maio e julho: preparação de raças para o plantio da mandioca	
JUL			Inverno Fim da safra da tainha		CICLO DE SÃO JOÃO Festas de Santo Antônio, São Pedro e São João. Danças de Roda
AGO			Embarque Início da safra da anchova	Início do plantio da mandioca	
SET					
OUT			Fim da safra da anchova	Fim do plantio da mandioca	Nossa Sra. Aparecida (12/10) Circulação do Pão-por-Deus
Nov					Finados (02/11): “Choro aos mortos”

(C) = camarão (T) Tainha

Fonte: Cerdan et al., 2009, p. 31.

Esse modelo em alternância, de trabalhos distintos, de tempo compartilhado entre a comunidade e os outros, permitiu “preservar um certo estilo de vida, uma forte identidade para o território e as comunidades tradicionais” (CERDAN et al., 2009, p. 32).

Como resultantes culturais da cultura açoriana, o elenco de manifestações da cultura popular inclui a tecelagem manual, técnicas de pesca, o folguedo “boi-na-vara”<sup>113</sup>, os “Pão-por-Deus”<sup>114</sup>, danças (geralmente denominadas como fandangos), as festividades do ciclo do Divino Espírito Santo, além do substrato linguístico (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2009). Porém, alguns membros das comunidades apontaram durante as entrevistas, que “*as festas nas comunidades hoje em dia são comerciais*”. A religiosidade sempre foi característica marcante das comunidades tradicionais, e por isso é que as festas religiosas são ainda hoje consideradas importantes pelos atores. Inclusive, os festejos sempre estiveram ligados às atividades da pesca e da agricultura. Contudo, existe um ressentimento em razão das modificações ocorridas nos festejos comunitários. Alguns deixaram de existir ou se restringiram apenas a algumas comunidades e perderam visibilidade – para 88% dos entrevistados, estes recursos estão diminuindo significativamente nos últimos anos, apesar de sua importância social, cultural e econômica, evidenciando assim um paradoxo.

---

<sup>113</sup> Em Santa Catarina o boi-na-vara ainda é praticado, mas por muitos poucos. É uma espécie de tourada realizada pelos catarinenses, ocorrida durante a Semana Santa, no Sábado de Aleluia. Processa-se da seguinte forma: uma vareta de bambu forte e grossa, de mais ou menos seis a sete metros de comprimento, mas flexível, é enterrada a quase um metro pela extremidade mais larga, para fixá-la ao solo. Na outra extremidade pende um laço bem atado que deve prender-se a um boi ou touro escolhido, capaz de luta. Mais ou menos a 2/3 da vareta é preso uma figura de homem em tamanho natural, feita de trapos e panos. Quando o boi estica o laço, tentando desprender-se, a vara curva-se e o boneco como que fica suspenso e ameaçador sobre sua cabeça. O boi ao vê-lo, arremete contra ele e a vara volta à posição vertical, levando consigo o boneco. Aquele recua de novo, este torna ainda à segunda posição. E as cenas se repetem enfurecendo o boi, a ponto de às vezes, rebentar a tira, atirar-se em todas as direções e investir contra o povo que o assiste. Este folguedo se realiza até o completo esgotamento do animal, quando então o matam e repartem sua carne entre os participantes da “brincadeira”. Esta deu lugar hoje à farra-do-boi, na qual o animal fica solto, sendo maltratado até sua morte. Esta prática está proibida por Lei desde final de 2000 ([www.rosanevolpatto.trd.br](http://www.rosanevolpatto.trd.br)).

<sup>114</sup> O Pão-por-Deus é uma forma artística folclórica de “pedir-os-reis”, ou seja, uma contribuição cultural trazida pelos imigrantes açorianos. Esta comunicação singela e romântica em forma de mensagens de amor, simpatia e amizade eram escritas em papéis rendilhados, coloridos, geralmente em forma de coração. As mensagens em versos circulavam entre os namorados, parentes e pessoas amigas e os pedidos de prendas traduziam os mais caros sentimentos dos autores. Quem recebia o pedido de “Pão-por-Deus” ficava na obrigação de responder até o Natal, enviando uma oferta ao solicitante ([www.rosanevolpatto.trd.br](http://www.rosanevolpatto.trd.br)).

Outras festas religiosas mudaram o foco, e, de uma festa de lazer, celebração e integração entre diferentes comunidades, passaram a ser apropriadas por setores públicos e privados e direcionadas para a lucratividade, fazendo com que perdessem sua especificidade e, por decorrência, sua importância sociocultural.

Em relação aos movimentos de *reivindicação identitária*, os trabalhos de Kühnen (2002) e Lacerda (2003) confirmaram uma tendência de um fenômeno de *etnização da identidade açoriana e de reinvenção da tradição*, que vem se fortalecendo no bojo de um movimento mais amplo de reorganização política e de promoção de eventos culturais evocativos da memória social da ocupação e do desenvolvimento da zona costeira (CERDAN et al., 2009). Hoje em dia, a expressão “cultura açoriana” designa, junto à opinião pública catarinense, tudo aquilo que se refere ao resgate da identidade, das tradições, da memória oral e escrita, da herança cultural, do estilo de vida, das festas e manifestações folclóricas das populações descendentes de açorianos que habitam a zona costeira. De acordo com Kühnen (2002), entre outros autores, a reprodução desses conflitos tem contribuído, ao mesmo tempo, para a re-significação das identidades locais e para o surgimento de novos movimentos sociais. Pode-se afirmar que, atualmente, a cultura açoriana é promovida e vivenciada por vários movimentos, envolvendo o meio acadêmico, a esfera governamental e os descendentes das comunidades tradicionais de pescadores-agricultores (CERDAN et al., 2009).

Neste sentido, quando estes atores sociais mobilizam por exemplo esta identidade para criar inovações e buscar alternativas de geração de renda, de qualidade de vida e de conservação do patrimônio natural, constata-se que dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável também estão emergindo na área, e estão provocando reconfigurações inovadoras das dinâmicas já consolidadas. De acordo com Cerdan et al. (2009), podem ser observadas várias dinâmicas conduzidas pelas próprias comunidades locais, que alimentam a busca de diferenciação da cultura açoriana frente a outras expressões culturais. Existem várias ONGs trabalhando com as comunidades pesqueiras que reivindicam os seus saberes e modos de vida sem se referirem necessariamente à diáspora açoriana ou às ilhas de origem. Nessa perspectiva, surgiu uma nova categoria de ONGs ambientalistas e artísticas, que tentam conciliar a conservação do meio ambiente, a valorização do patrimônio cultural e a organização política dos moradores locais. Algumas dessas organizações mantêm

fortes ligações com a Igreja Católica e promovem o reconhecimento das tradições culturais das comunidades pesqueiras artesanais.

No quadro 19 abaixo estão descritas de forma sucinta as principais dinâmicas territoriais existentes na zona costeira de Santa Catarina, tanto as consolidadas quanto as emergentes.

Quadro 19 – Dinâmicas territoriais existentes na Zona Costeira catarinense

<i>Dinâmicas territoriais (DT)</i>	<i>Principais dinâmicas territoriais e projetos coletivos</i>	<i>Atividades, elementos marcantes dessas dinâmicas</i>	<i>Atores sociais promotores dessas dinâmicas</i>
<b>Consolidadas</b>	<b>DT1</b> Urbanização e litoralização da população  Pólos industriais  Promoção do turismo de massa	- Construção de marinas, privatização dos espaços comuns e das praias (condomínios, naturismo) - Concentração de restaurantes, casas noturnas nas praias, avenida Interpraias e molhes, mergulhos nos costões - Passeios de barcos - Parques e trilhas ecológicas - Feiras de artesanato, exposições	- Empresas de construção civil externas à região - Agências de turismo - Agências imobiliárias - Casas noturnas, bares e restaurantes - Indústrias
	<b>DT2</b> Ecologização do território	- Áreas protegidas (federais, estaduais, municipais) - Sítios arqueológicos	- Agências de turismo, associações ambientalistas - IPHAN - Prefeituras - Universidades, escolas - Órgãos públicos e para-estatais
	<b>DT3</b> Agricultura de subsistência e pesca artesanal	- Erosão de sistemas de valores tradicionais - Agricultura - Pesca artesanal - Inserção no SPL da Pesca industrial	- Cortadores de pedras, vendedores de praia - Agricultores, pescadores - Empresários - Comerciantes - Órgãos de apoio, universidades
<b>Emergentes</b>	<b>DT4</b> Intensificação do modelo de desenvolvimento com legitimidade socioambiental	- Hotel, resort, marinas - Extensão de áreas urbanas	- Empresas de construção civil externas à região - Agências de turismo - Agências imobiliárias - Casas noturnas, bares e restaurantes
	<b>DT5</b> Valorização do modelo <i>agricultura pesca e artesanato com identidade cultural</i>	- Intercâmbios de proximidade (produtos agrícolas, pesqueiros e artesanais) - Unidades de processamento industrial - Grupos de artesãos	- Colônias de pescadores - Mutirões para pesca da tainha - Mulheres de pescadores

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesca artesanal (camarões, siris, tainhas)</li> <li>- Ranchos de pesca, artes de pesca</li> <li>- Festas religiosas e culturais (Terno de Reis, Boi de Mamão)</li> <li>- Agricultura de subsistência (engenhos tradicionais de farinha de mandioca) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arquitetura típica</li> <li>- Maricultura</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clube de mães</li> <li>- Famílias tradicionais (de nativos ou descendentes de açorianos)</li> <li>- Dinamização do comércio local</li> <li>- Fundações culturais <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizações ambientalistas e pesquisadores</li> <li>- Associações comunitárias</li> <li>- Igrejas</li> <li>- Comunidades quilombolas</li> </ul> </li> </ul>
--	--	--	--	---

Fonte: Cerdan et al., 2009, p. 52.

### 3.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Verificam-se muitas semelhanças entre os municípios aqui analisados, especialmente no que diz respeito à sua trajetória de desenvolvimento e à identidade cultural predominantemente açoriana. Neste caso, podemos afirmar que nos dois territórios existe uma cultura de pescadores-agricultores familiares ainda marcada por traços culturais típicos dos imigrantes açorianos e madeirenses, no qual destaca-se o sistema tradicional pesca-agricultura-artesanato. Neste tipo de sistema, predomina um senso de pertencimento ao “lugar”, além de diferentes modalidades de *conhecimento ecológico tradicional* nas atividades de pesca artesanal e agricultura familiar multifuncional. Cabe salientar ainda a persistência de resíduos de cooperação solidária ou a ajuda-mútua, expressos em atividades de gastronomia, artesanato e festas típicas.

No que diz respeito às questões de gênero, a divisão de trabalho por sexo na agricultura e pesca é bastante evidente. Alguns estudos<sup>115</sup> confirmam que as mulheres e, de um modo geral, também as crianças e os jovens, ocupam uma posição subordinada e seu trabalho geralmente aparece como ‘ajuda’, mesmo quando elas trabalham tanto quanto os homens ou executam as mesmas atividades que eles.

<sup>115</sup> Os estudos analisados consideram as mulheres agricultoras do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, embora essa questão seja bastante comum aos outros Estados brasileiros (BRUMER; FREIRE, 1983/1984; PAULILO, 1987, BORGONHA; BORGONHA, 2008).

O caráter invisível das contribuições das mulheres na esfera produtiva dos estabelecimentos agropecuários está relacionado ao fato que seu trabalho permaneceu secundário tendo em vista que é praticado no interior do estabelecimento, sendo os homens praticamente os únicos responsáveis pelos contatos com o exterior (contatos com extensionistas, bancos, sindicato, cooperativa, firmas vendedoras de insumos e compradores). Essas desigualdades de gênero contribuem para que tenham menores perspectivas profissionais e motivação para permanecer no meio rural, levando à procura por emprego parcial ou total fora da agricultura ou pesca (BRUMER, 2004).

De forma sucinta, no quadro 20 abaixo é possível verificar tudo o que foi apresentado anteriormente em termos de informações e caracterização dos dois territórios de estudo.

Quadro 20 – Características principais dos territórios LCN e LCS catarinense

	LCN	LCS
<b>Dados sobre os territórios</b>	População total: 153 798 residentes Área total do território: 232 km <sup>2</sup> PIB/Capita: USD 4400 Índice GINI: 0,40 IDH: 0,840 Indigência de pobreza: 32,6% 13000 famílias de pescadores N° estabelecimentos agropecuários: 546 (15047 ha)	População total: 99639 residentes Área total do território: 1191 km <sup>2</sup> PIB/Capita: USD 4000 Índice GINI: 0,35 IDH: 0,78 Indigência de pobreza: 32% 5000 famílias de pescadores N° estabelecimentos agropecuários: 1256 (122587 ha)
<b>Características socioeconômicas</b>	Zona costeira de maior importância para as atividades pesqueiras Localizado no eixo Florianópolis – Curitiba Principais setores econômicos: construção civil; turismo de massa; serviços portuários, pesca industrial e agropecuária 25 comunidades pesqueiras Unidades familiares envolvendo mulheres e jovens	Fortes atividades pesqueiras devida à presença do mar aberto, de um costão pedroso e várias importantes lagoas (água salgadas) onde pratica-se o cultivo do siri e do camarão, além da pesca artesanal Atividades portuárias (Laguna) importante pesca artesanal e da produção agrícola familiar Pesca industrial / criação e cultivo industrial de crustáceo (camarões) Turismo de massa e turismo de luxo em ascensão (SPA, hotel resorts) Região dotada de uma impressionante biodiversidade e beleza paisagística
<b>Inserção nos mercados</b>	30 unidades familiares de beneficiamento dos produtos da pesca Venda direta para restaurantes Alternativas de renda Iniciativas de turismo vivencial em ascensão nas famílias de pescadores	Venda direta para restaurantes, alternativas de renda, iniciativas de turismo (projeto acolhida na colônia) vivencial em ascensão nas famílias de pescadores Eco turismo (trilhas, observação das baleias) Venda de produtos da agroecologia em feiras de Florianópolis (município de Paulo Lopes)
<b>Patrimônio cultural</b>	Mecanismos de integração social e cultural (festas típicas, práticas de pesca tradicionais, movimentos e grupos sociais,	Mecanismos de integração social e cultural (festas típicas, práticas de pesca tradicionais, movimentos e grupos sociais,

	existência de patrimônio cultural e arquitetônico), presença de comunidades quilombos (mulheres e jovens) valorizando artesanato tradicionais (de origem africana)	existência de patrimônio cultural e arquitetônico: Sambaqui (vestígios indígenas), antigos ranchos de pescadores (de madeira e de pedras)
<b>Fóruns de discussão e instâncias de governança local</b>	Existência de reserva biológica marinha do Arvoredo (unidade de conservação mais restritiva) Criação da APA Costa Brava Planos diretores participativos Agenda 21 ONGs Participação das universidades e de ONGs locais nos projetos de desenvolvimento e de pesquisa Presença de casas familiares rurais e demais formas de ensino supletivo	Parque Estadual da Serra do Tabuleiro Área de preservação permanente para a baleia franca Várias associações de pescadores, de moradores e Agenda 21 Resex: preservação das lagunas Participação da UFSC em projeto de pesquisa e desenvolvimento Participação das comunidades na elaboração dos planos diretores
<b>Dinâmicas territoriais contraditórias</b>	Indústrias portuárias Pesca industrial Turismo de massa Modelo de desenvolvimento convencional com legitimidade ambiental	Pesca Industrial (peixes e camarões) Turismo (resorts, turismo de massa) Modelo de desenvolvimento convencional com legitimidade ambiental

Fonte: Pinheiro; Farias; Gelbcke (2014).

As dinâmicas territoriais revelam um importante processo de diversificação dos sistemas agrícolas, incluindo novas atividades de prestação de serviços e de pluriatividade, bem como a emergência de novas estratégias de qualificação dos produtos ou dos territórios mobilizando ativos culturais e naturais (como por exemplo saber-fazer locais, paisagens, patrimônio material e imaterial e folclore). Essa diversidade faz com que o principal fator de desenvolvimento não esteja essencialmente relacionado ao patrimônio cultural, mas que conta com a presença de uma multiplicidade de iniciativas de valorização dos ativos culturais micro e muitas vezes marginais (CERDAN; VIEIRA, 2011). Demonstra-se assim que o meio rural, tanto do litoral centro-norte quanto do litoral centro-sul, entendido como parte integrante da zona costeira, passam pelos mesmos processos verificados em outras regiões brasileiras. Eles vêm se diversificando, tornando-se pluriativos, multifuncionais, e correspondendo às novas ruralidades. Assumem também novas funções, por meio das iniciativas dos atores ali inseridos em busca de novas oportunidades de geração e aumento de renda, bem como a manutenção da sua identidade cultural. Dessa forma, inovações surgiram como consequências e formas de resposta às mudanças verificadas ao longo do tempo.

## **4 AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA PESCA ARTESANAL A NÍVEL FEDERAL E ESTADUAL**

A partir do que foi demonstrado no capítulo anterior, podemos concluir que o estado de Santa Catarina se distingue dos demais estados da Federação pelas peculiaridades do seu processo de desenvolvimento socioeconômico, estimulando a formação de diversos tipos de dinâmicas territoriais e inovações e mobilizando um amplo espectro de atores e instituições.

Neste capítulo serão descritos os arranjos institucionais formais, muitos deles considerados inovações políticas e institucionais (tanto a nível federal quanto estadual), que incidem indireta ou diretamente nas práticas agrícolas, agroindustriais e pesqueiras, além daquelas relacionadas à criação e à evolução dos sistemas de gestão dos recursos naturais de uso comum.

### **4.1 INOVAÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS A NÍVEL FEDERAL**

Seguindo a orientação de elaboração de políticas públicas e programas governamentais visando responder às reivindicações de movimentos sociais, da sociedade civil e de segmentos produtivos, muitas políticas públicas são desenvolvidas e implementadas especificamente para a agricultura familiar e a pesca artesanal, enfatizando-se a descentralização e o enfoque territorial de desenvolvimento. Elas acabam por oferecer novas oportunidades para que as populações locais possam contribuir na construção participativa de estratégias alternativas de desenvolvimento local/territorial sensíveis à problemática socioambiental contemporânea (FAVARETTO, 2009; BONNAL; KATO, 2010). Neste contexto, os Ministérios da Pesca, do Desenvolvimento Agrário, das Cidades, do Turismo e do Meio Ambiente estão propondo programas de desenvolvimento territorial, mas nem todos contemplam o litoral catarinense<sup>116</sup> - a exemplo do Programa

---

<sup>116</sup> A presença de polos urbanos com IDH elevado impede a seleção das áreas litorâneas como parte da agenda governamental de atendimento a regiões prioritárias, mantendo inúmeras comunidades tradicionais à margem desses processos de reorientação das políticas de desenvolvimento.

dos Territórios da Cidadania e do Projeto Microbacias (FAVARETO, 2009), como descritos no próximo tópico.

#### **4.1.1 Políticas e programas de desenvolvimento territorial no Brasil**

A argumentação desenvolvida ao longo da tese permite-nos concluir que, em nosso País, as opções de desenvolvimento do meio rural foram pautadas nos ideais de modernização, especialização produtiva e tecnológica. Por sua vez, esse modelo concentrador, que aproxima os padrões de desenvolvimento rural e urbano, foi estimulado por políticas públicas sintonizadas com o paradigma desenvolvimentista e que enfatizavam, no plano rural, a promoção de um modelo de “industrialização agrícola”. Isso fez com que se privilegiasse, na maior parte do território brasileiro, a grande produção em detrimento da agricultura familiar. Esta última sempre foi vista como atrasada e como mera reserva de mão-de-obra para o moderno setor agrícola. Podemos fazer, assim, uma comparação com a análise de Rostow, já delineada em linhas gerais no capítulo 2, no que diz respeito à agricultura sempre estar balizando o crescimento dos demais setores modernos. Neste sentido, excluindo-se os médios e pequenos produtores, para a agricultura familiar as alternativas foram a de concentrar-se em nichos de mercado ou integrar-se aos grandes complexos agroindustriais que se formaram em todo o país (ANDION, 2007). Porém, a grande maioria dos agricultores familiares foi obrigada a manter a sua condição de sobrevivência, em condições de acentuada precariedade material.

Dada essa “exclusão” dos agricultores familiares, no ano de 1996 foi criado o PRONAF. Aprofundando as referências já oferecidas acima, este foi o primeiro e mais importante exemplo de política setorial diferenciada com a introdução do enfoque territorial, dirigida para a agricultura e o mundo rural no Brasil. Esse fato foi muito importante, já que até esta data não havia nenhum tipo de política pública especial voltada para este segmento social no meio rural brasileiro (SCHNEIDER, 2005).

Portanto, a agricultura familiar é praticamente incompatível com o modelo atual de desenvolvimento econômico. Ela contém características específicas que precisam ser levadas em conta em qualquer elaboração de políticas públicas ou em processos de tomadas de decisão. Atualmente, o desafio é aproximá-la do ideário de

uma *agricultura ecológica* (BRANDENBURG, 2004), dada a capacidade que existe para tanto. Com efeito, na agricultura, segundo este autor (2004, p. 257), “o potencial dos recursos naturais é restaurado e redistribuído ao mesmo tempo em que os agentes produtores reapropriam-se de suas condições de vida visando à construção do patrimônio social e cultural na sua comunidade”. Assim, é preciso rever, de acordo com Mussoi (2002), o paradigma dominante de desenvolvimento e considerar, como fatores fundamentais de viabilização de um novo modelo agrário e de sociedade, as dimensões da agroecologia e da sustentabilidade – e acrescento aqui, a da territorialidade.

O desenvolvimento territorial, nas palavras de Cazella, Bonnal e Maluf (2009a, p. 40), “torna-se um processo tributário da descentralização político-administrativa do Estado, cujo sucesso é uma variável dependente da qualidade das iniciativas locais”. Desse modo, desde meados dos anos 1980, iniciou-se a reforma político-administrativa ocorrida a partir da redemocratização do Brasil que marcou a instituição e o fortalecimento do modelo democrático-liberal, favorecendo a implementação de políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional a partir dos anos 1990. Neste sentido, a descentralização das políticas públicas envolveu a criação de espaços públicos ou arenas sociais “nas quais a presença de novos atores (movimentos e organizações sociais), de fora do sistema político tradicional, ampliou o campo da política e contribuiu para redefinir as relações entre Estado e sociedade civil” (BONNAL; MALUF, 2009, p. 83). Com efeito, ambos os autores (2009, p. 84) sustentam que a descentralização pode ser considerada uma “modalidade de ‘territorialização’ das políticas públicas que reflete a lógica de governança e compõe um dos movimentos (‘de cima para baixo’) do enfoque territorial, ao lado dos determinantes ‘de baixo para cima’”.

O contexto de elaboração das políticas públicas territoriais evoluiu a partir das mudanças nas políticas a nível internacional e nacional e devido às mudanças ocorridas no mundo rural no Brasil, especialmente durante as duas últimas décadas. De acordo com Bonnal e Maluf (2010), no *nível internacional* podemos citar a crise do processo de desenvolvimento econômico nos anos 1980 que gerou instabilidade monetária, endividamento crônico, desaceleração do crescimento econômico, aumento da pobreza rural e urbana e degradação dos recursos naturais. Como solução, o Consenso de Washington propôs a redução do papel do Estado, o respeito

da disciplina fiscal e monetária, a privatização das empresas públicas e o incentivo das exportações. O segundo ponto ainda no nível internacional foi a emergência da noção de governança. O terceiro ponto foi a emergência da preocupação com a sustentabilidade no debate sobre o desenvolvimento, como já destacado no capítulo 2 desta tese.

Como consequência, no nível nacional de elaboração de políticas públicas, as políticas integradas e setoriais foram substituídas por políticas segmentadas (focadas no tratamento específico de determinadas questões sem nexos diretos entre elas), e políticas diferenciadas especificamente reservadas a determinados segmentos sociais ou espaços geográficos. Estas políticas, ainda segundo Bonnal e Maluf (2010), tinham o objetivo de corrigir as externalidades negativas dos modelos de desenvolvimento baseados nos estímulos do mercado, passando a ter importante função de re-equilibragem social e territorial. Outra consequência foi a modificação das regras de descentralização, tentando redistribuir as responsabilidades do estado entre órgãos de diferentes níveis e gestão ou criando espaços de mediação associando órgãos públicos e atores da sociedade civil.

No que diz respeito ao *contexto nacional* para o redirecionamento das políticas públicas territoriais, estão a elaboração da Constituição democrática de 1988; a liberalização comercial e a reforma das instituições públicas federais; a resolução da crise monetária em 1994, após sucessivos planos; a reforma fiscal em 1998; a privatização de empresas públicas; e o tratamento da crise da dívida. Também podemos citar o processo de reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais que tinham visto reduzida sua capacidade de ação durante o período militar, assim como a progressiva integração entre eles para constituir, nos anos 1990, uma força reivindicatória independente com capacidade de negociação junto ao poder público (BONNAL; MALUF, 2010).

Outro fato importante foi a emergência, durante os anos 1990, da agricultura familiar como categoria sociopolítica, com capacidade de negociar junto ao estado a elaboração de políticas públicas específicas. Destaca-se neste sentido o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) da Central Única dos Trabalhadores (CUT) – que, mais tarde, formaria a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF). Este

movimento passou a direcionar suas reivindicações e lutas para apoio e proteção estatal para os agricultores familiares, que estavam sendo afetados pelo processo de abertura comercial da economia, iniciado a partir de 1990 e continuado nos anos seguintes. Essas reivindicações foram destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta” que a partir de 1995 passou a se chamar “Grito da Terra Brasil” e contavam com todos os movimentos sociais rurais (CONTAG, CUT, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Comissão Pastoral da Terra (CPT). Este fato contribuiu para a criação do PRONAF<sup>117</sup> (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Especialmente durante o governo de Lula, houve uma preocupação maior com as políticas de re-equilibragem social e territorial, através da: i) reativação da preocupação territorial; ii) ampliação e integração das políticas sociais de combate à pobreza (Fome Zero) e iii) diversificação das linhas de crédito destinadas às famílias rurais (BONNAL; MALUF, 2010). Dessa forma, ainda de acordo com estes autores, no governo de Lula verificou-se uma retomada da retórica do desenvolvimento, embora ainda limitada na sua efetividade.

Entre as políticas voltadas para a abordagem territorial<sup>118</sup>, podemos citar a criação, em 2003, de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>119</sup>, com o objetivo de gerenciar os recursos da vertente Infraestrutura do PRONAF e enfrentar o problema de acesso às

---

<sup>117</sup> Outro momento importante para a criação do PRONAF foi o estudo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 1994, que aportou ao debate político da época importante contribuição, ao definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar brasileira e mostrar sua relevância socioeconômica. Além disso, o estudo apresentou um conjunto de diretrizes que apontava a expansão e o fortalecimento desse segmento social específico como estratégia viável para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Destacam-se os trabalhos liderados por José Eli da Veiga e outros: “*Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*” – FAO/INCRA – Brasília-1994 e também o estudo de Carlos Guanzirolli, Gilson A. Bittencourt e outros: “*Novo Retrato da Agricultura Familiar - O Brasil Redescoberto*”- FAO INCRA – Brasília – 2000” (BIANCHINI, 2015, p. 24).

<sup>118</sup> Nas palavras de Bonnal e Maluf (2009, p. 84), estas políticas “obedecem a cinco lógicas principais, as quais se manifestam isoladamente ou de forma combinada nos diferentes programas públicos, a saber: i) dinamização das atividades econômicas; ii) implementação de infraestrutura física; iii) gestão de recursos naturais; iv) construção e/ou promoção de identidades; e v) aperfeiçoamento da governança”.

<sup>119</sup> Em 2000 ocorreu a criação do MDA, dedicando maior atenção à agricultura familiar, e em 2003 foi implantada a SDT. De acordo como Rambo e Filippi (2009), a criação destas duas instituições correspondem à análise neo-institucionalista: na medida em que as instituições existentes não respondem às demandas de uma parcela da sociedade, há organizações e pressões em torno da criação de instituições novas.

políticas agrícolas clássicas, incorporando os enfoques da multifuncionalidade e da pluriatividade “em regiões onde a situação agrícola era socialmente complexa” (BONNAL; MALUF, 2009). Com a criação desta secretaria, o Governo brasileiro optou pelo enfoque territorial visto como eixo norteador das políticas públicas para o meio rural, especialmente para a agricultura familiar (TONNEAU; VIEIRA, 2006).

Como exemplos de políticas com abordagem territorial também podem ser citados o Programa Territórios da Cidadania (PTC), o Programa de Apoio aos Territórios Rurais, a Agenda 21, o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa de Mesorregiões. Há também o recém-lançado Documento de Referência para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), elaborado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), sob os auspícios do MDA, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). Existe também o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), considerado um conjunto de ações imediatas, com visão estratégica, nos territórios rurais selecionados pelos conselhos estaduais de desenvolvimento rural sustentável, sendo formulados e aplicados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. Este programa conta com o apoio de atores políticos governamentais e oriundos de ONGs e a participação de especialistas universitários. Tem grande esforço em considerar as atividades não-agrícolas, como o artesanato, e considerar aspectos culturais locais apesar do grande enfoque agrícola que prevalece no MDA (BONNAL; MALUF, 2009).

Em âmbito estadual, destaca-se os Programas Territórios de Identidade (na Bahia), o Projeto Dom Helder Câmara (no Nordeste) e os Programas de Microbacias de Santa Catarina e de São Paulo (FAVARETO, 2009)<sup>120</sup>.

Todas estas políticas promovem ações que afetam as populações rurais ou das regiões interioranas, exigem que elas sejam organizadas em planos regionais de desenvolvimento e que criem fóruns regionais para sua gestão (FAVARETO, 2009). Neste sentido, o redirecionamento das políticas públicas rurais e territoriais se deu,

---

<sup>120</sup> Para mais informações sobre políticas e programas de desenvolvimento no Brasil com componentes de abordagem territorial, ver “*Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil*”, de Arilson Favareto (2009).

segundo Bonnal e Maluf (2009), a partir de alguns acontecimentos, como: i) a reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais e a progressiva integração entre eles; ii) a emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e a elaboração de políticas públicas específicas, além da emergência de referenciais próprios para as agriculturas familiares e as identidades (povos indígenas, ribeirinhos, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, etc.) e a correspondente demanda de políticas diferenciadas; e iii) a multiplicação de iniciativas coletivas realizadas pelos movimentos sociais em articulação com ONGs.

Do quadro 21 abaixo constam referências de algumas políticas e programas territoriais do governo e suas principais características.

Quadro 21 – Algumas políticas e programas de desenvolvimento territorial existentes no Brasil

TIPOLOGIAS	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS	OBJETIVOS	AVALIAÇÃO
<b>Políticas nacionais de desenvolvimento territorial</b>	<i>Políticas nacionais com abrangência geográfica mais ampla que comunidades e municípios e de caráter intersetorial</i>		Ainda não há no Brasil	-
<b>Políticas nacionais com denominação</b>	<i>Políticas nacionais com abrangência geográfica mais ampla que comunidades e municípios, mas de caráter setorial</i>	<i>Territórios da Cidadania</i>	<p>Este programa surgiu em 2008 como uma espécie de contraponto de equilíbrio ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, e como uma tentativa de dar unidade a um conjunto de ações antes dispersas por vários ministérios (há a participação de dezenove ministérios em ações de infraestrutura, acesso a direitos sociais e apoio a atividades produtivas, visando ao combate à pobreza rural).</p> <p>Ele visa fortalecer a dinâmica econômica das regiões interioranas do Brasil e promover a cidadania. Dentre o conjunto de ações estão: direitos e desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação e cultura, infraestrutura, apoio à gestão territorial e ações fundiárias.</p> <p>Iniciou-se como sessenta territórios, e, a partir da incorporação dos territórios do PDSTR, passou a contar com cento e sessenta.</p>	<p>Ainda é um programa muito recente. Ainda não é possível saber se ele irá ser apenas uma centralização de programas no âmbito da Casa Civil ou se realmente integrará as políticas</p>
		<i>Programa de Apoio aos Territórios Rurais</i>	<p>Está sob a coordenação da SDT. São reunidas ações, exclusivamente para a agricultura familiar, de capacitação, associativismo e cooperativismo, dinamização das economias locais e apoio à infraestrutura.</p> <p>A abordagem territorial se resume a quatro aspectos: i) rural não se resume ao agrícola; ii) a escala municipal apresenta-se restrita à promoção do desenvolvimento; iii) necessidade de</p>	<p>- Houve uma disseminação da retórica territorial e um fortalecimento da capacidade de fiscalização e controle social dos investimentos feitos pelo MDA.</p> <p>- As ações apoiadas não têm gerado perspectivas duradouras de geração de ocupação e renda</p>

<b>territorial e enfoque setorial</b>			descentralização de políticas públicas e, iv) o território como unidade que melhor dimensiona laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições.	- É restrito a atividades agrícolas tradicionais
		<i>Agenda 21</i>	Está sob a responsabilidade do MMA. A Agenda 21 é um plano de ação a ser realizado e adotado global, nacional e localmente - por governos e sociedade civil - em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Tem várias ações relacionadas à conservação ambiental, com coordenação de fóruns regionais com participação social	- Alcançou um grau importante de mobilização social  - As agendas locais ainda são incapazes de orientar de fato a alocação de investimentos públicos ou privados
		<i>Programa de Segurança Alimentar e Nutricional</i>	É responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Há também fóruns regionais com participação social, no âmbito do qual são selecionados e apoiados projetos que favoreçam a segurança alimentar	-
		<i>Programa das Mesorregiões</i>	É responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MIN). O objetivo é fortalecer a competitividade das mesorregiões brasileiras mediante ações de articulação, capacitação e investimento em infraestrutura. Busca ainda a redução das desigualdades sociais e regionais, a partir, principalmente, da potencialização dos ativos endógenos tangíveis e intangíveis de mesorregiões diferenciadas	- Tem um caráter isolado em relação aos outros ministérios  - A participação praticamente inexistente nos fóruns criados no âmbito do programa
		<i>Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo)</i>	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) – Plano Brasil Agroecológico (2013-2015) foi elaborado com ampla participação da sociedade civil, buscando implementar programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica. Com investimento inicial de R\$ 8,8 bilhões, suas ações articulam dez ministérios em 125 iniciativas, distribuídas em quatorze metas e organizadas a partir de quatro eixos estratégicos: Produção; Uso e Conservação de Recursos Naturais; Conhecimento; e Comercialização e Consumo.	Destaca-se sua proposta de articular, adequar e integrar as diferentes políticas e programas governamentais voltados ao fomento, desenvolvimento e fortalecimento da produção orgânica e agroecológica

<b>Políticas estaduais de desenvolvimento territorial</b>	<i>Políticas estaduais com abrangência geográfica mais ampla que comunidades e municípios e de caráter intersetorial</i>	<i>Território de Identidade</i>	São 26 os Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região, cujos contornos passariam a ser observados na alocação de recursos. O Plano Plurianual (PPA) <sup>121</sup> também passou a ser elaborado de acordo com a mesma divisão territorial. E atualmente busca-se integrar programas e políticas, como a gestão dos recursos hídricos, o zoneamento ecológico-econômico e as políticas de desenvolvimento territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há grandes expectativas em torno deste programa</li> <li>- Foi constituído através do PDSTR</li> </ul>
<b>Políticas estaduais com abrangência territorial e enfoque setorial</b>	<i>Políticas estaduais com abrangência geográfica mais ampla que comunidades e municípios, mas de caráter setorial</i>	<b>Subtipos</b>	<b>Exemplos</b>	
		<i>Programas de desenvolvimento de regiões específicas</i>	Programa de Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco (Pro-Mata)	
		<i>Programas setoriais de implementação regional</i>	Projeto Dom Helder Câmara (fruto de um acordo envolvendo o MDA e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário (FIDA). As ações envolvem o apoio à produção e à comercialização agrícola, complementarmente a ações sociais nas áreas de educação e saúde no Nordeste brasileiro (Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficiou onze mil famílias e gerou impactos na renda de um a um e meio salários mínimos por família</li> <li>- Tem ainda caráter tradicional e de frágil inserção nos mercados</li> </ul>
		<i>Programa de microbacias e gestão de recursos hídricos</i>	Importantes porque introduzem a variável ambiental no planejamento das ações e dos investimentos. O Programa incentiva os produtores rurais a adotarem práticas conservacionistas com a liberação de subvenções econômicas para a aquisição de	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passou de um caráter eminentemente agrônômico para um caráter social e produtivo</li> </ul>

<sup>121</sup> “O PPA é um instrumento previsto na legislação brasileira e que deve conter as diretrizes orçamentárias do governo federal, dos estados dos municípios (locais) para períodos quadrienais. Os montantes de investimento e de gastos com custeio, bem como as prioridades de utilização dos recursos públicos, devem ser especificados nestes Planos, que são aprovados pelo poder legislativo e ganham assim caráter oficial” (FAVARETO, 2009, p. 16). O PPA 2004-2007, intitulado “Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão – Orientação Estratégica de Governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”, foi formulado no início do Governo Lula com o objetivo de “planejar a retomada do desenvolvimento do país com uma preocupação de equidade social, para o que haveria que mobilizar a sociedade brasileira em torno da superação da fome e miséria. [...]. Três mega objetivos conformavam as estratégias de longo prazo do PPA 2004-2007: a) inclusão social e desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego; b) crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de massa, por investimento e pela elevação da produtividade; c) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado” (BONNAL; MALUF, 2009, p. 89-90).

			<p>implementos agrícolas e de recursos para diversos fins. Acredita na participação da comunidade como parte determinante no processo de transformação da sua condição socioeconômica e política. Existem em Santa Catarina e São Paulo</p>	<p>- O desafio é alinhar aos instrumentos de apoio destes programas, outros que permitam agregar competências e recursos que não estão disponíveis sob a rubrica da conservação ambiental</p>
--	--	--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora com base em Favareto (2009), Bonnal e Maluf (2009) e <http://www.mda.gov.br>

Para Favareto (2009), estas políticas trazem conclusões interessantes:

- Nenhuma delas implementa o conjunto dos elementos mencionados na abordagem territorial do desenvolvimento rural. Além disso, não há estruturas governamentais que congreguem os investimentos e recursos voltados à ciência e tecnologia e aos outros setores da econômica que não sejam a agricultura. Assim, não há uma mudança institucional compatível com esta abordagem, o que bloqueia a operacionalização de uma visão territorial do desenvolvimento rural.
- Existem experiências que configuram “embriões” de desenvolvimento territorial. Porém, ainda é preciso superar dois vieses que acompanham estes programas: o viés de combate à pobreza (ou de política social, com forte exclusividade de participação e envolvimento das organizações de agricultores familiares), e o viés setorial<sup>122</sup> que restringe às ações para a agricultura e para os agentes sociais vinculados ao agro.
- Com os Territórios da Cidadania, pela primeira vez se reconhece a necessidade de uma política de grande envergadura para o Brasil rural, e pela primeira vez as políticas voltadas com este intuito estão sendo consideradas pela Casa Civil.
- Surge o desafio de saber quais serão as forças sociais capazes de completar a transição do enfoque setorial para o enfoque territorial.

Uma política que merece ser tratada de forma mais detalhada é o PRONAF<sup>123</sup>. Em linhas gerais, é um programa de apoio ao desenvolvimento rural, a partir do

---

<sup>122</sup> No viés setorial, os atores são facilmente identificáveis e seus interesses são menos dispersos; já no viés territorial, os atores são múltiplos e difusos, e é preciso lidar com aspectos não diretamente mercantis a influenciar as regras para a apropriação ou regulação do uso social do espaço (FAVARETO, 2009).

<sup>123</sup> Antes do PRONAF, de acordo com Bianchini (2015), a política de crédito rural no Brasil foi o principal instrumento de fomento à modernização conservadora ocorrida a partir de meados dos anos 1960. Entre as décadas de 1970 e 1980, o crédito foi sendo destinado seletivamente para a região Centro-Sul, *commodities* e grandes proprietários. Esta seleção era feita pelas próprias instituições financeiras através de seus procedimentos operacionais. Devido à crise da economia brasileira na década de 1980 e das mudanças nas políticas internacionais, na década de 1980 “a redução da oferta de crédito e a adoção de indicadores de correção das dívidas, vinculadas aos índices de inflação, que não correspondiam à evolução dos preços agrícolas, provocaram inadimplência no crédito rural, constantes mobilizações dos agricultores, devido ao crescente endividamento e à escassa rentabilidade causada pela evolução dos preços agrícolas que não acompanhavam as taxas de juros dos empréstimos rurais” (BIANCHINI, 2015, p. 17). Após a criação do PRONAF observou-se um crescimento amplo dos recursos destinados ao crédito rural. Entretanto, segundo Bianchini (2015), o valor do financiamento da agricultura empresarial é ainda muito superior quanto comparado ao valor do financiamento da agricultura familiar.

fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e renda. Ele é executado de forma descentralizada, permitindo a participação social nas três esferas governamentais. Além disso, tornou-se um instrumento de introdução de políticas territoriais no meio rural. A intenção foi construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, visando o aumento e a diversificação da produção, com o crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida (MDA, 2014).

Para a obtenção do crédito, as famílias são enquadradas nos grupos A, A/C, B, agricultores familiares e outros tipos de beneficiários. Esta estratificação surgiu através da Resolução do Banco Central – BACEN nº 2629, de 10 de agosto de 1999. De acordo com o Banco Central (BCB, 2015):

- No Grupo “A” encontramos agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf;
- O Grupo “B” concentra os beneficiários que possuam renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, não superior a R\$20.000,00 (vinte mil reais) e que não contratem trabalho assalariado permanente;
- Do Grupo “A/C” participam os agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que: i) tenham contratado a primeira operação no Grupo “A”; e ii) não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo “A/C”.
- No rol dos Agricultores Familiares estão incluídas as figuras do proprietário, do posseiro, do arrendatário, do comodatário, do parceiro, do concessionário do PNRA ou do permissionário de áreas públicas que residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais; que a área tenha até quatro módulos fiscais, contíguos ou não; que obtenham, no mínimo, 50% da renda bruta familiar da exploração agropecuária e não

agropecuária do estabelecimento; que o trabalho familiar seja predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecede a solicitação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), de até R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

- Os demais beneficiários são pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores, extrativistas que exerçam o extrativismo artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores; integrantes de comunidades quilombolas rurais; povos indígenas; e demais povos e comunidades tradicionais.

Os componentes do último grupo devem se dedicar à pesca artesanal com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais. Além disso, devem formalizar um contrato de garantia de compra do pescado com cooperativas, colônias de pescadores ou empresas que beneficiem o produto; devem ser também extrativistas que se dediquem à exploração extrativista vegetal ecologicamente sustentável, ou ainda silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes. Admite-se ainda o cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que sejam explorados em áreas não superiores a dois hectares de lamina d'água ou ocupem até 500 m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede.

Nos diversos níveis governamentais, os integrantes do PRONAF são os seguintes.

- No nível municipal: a Prefeitura, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS<sup>124</sup>), os agricultores familiares, as organizações de agricultores familiares, e outros órgãos e entidades municipais, públicas ou privadas.
- No nível estadual: o Governo Estadual, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF, as Superintendências Regionais do Incra, e outros órgãos e entidades estaduais públicas ou privadas.
- No nível federal: o Governo Federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), a Secretaria da Agricultura Familiar, e outros órgãos e entidades públicas ou privadas.

Os créditos do Programa, que podem ser concedidos de forma individual, coletiva (quando formalizado com grupo de produtores, para finalidades coletivas) ou grupal (quando formalizado com grupo de produtores, para finalidades individuais) são destinados:

- ao custeio das atividades agropecuárias e não-agropecuárias;
- ao investimento: financiamento da implantação, ampliação e modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos;
- ao financiamento da implantação, da ampliação e da modernização de infraestrutura de produção e de serviços agropecuários e não-agropecuários; e, finalmente,
- à operacionalização dessas atividades no curto prazo, de acordo com projeto específico em que esteja demonstrada a viabilidade técnica, econômica e financeira do empreendimento (BCB, 2015).

---

<sup>124</sup> O CMDRS é formado por representações/instituições de agricultores familiares, e por instituições que atuam no município. Pelo menos 50% de seus membros devem ser agricultores familiares. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural tem por finalidade analisar e aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), sugerir mudanças nas políticas municipais, estaduais e federais, promover articulações para implementação do Plano, e auxiliar no acompanhamento e fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos. O Conselho é um fórum permanente de debate dos interesses dos agricultores familiares ([www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)).

Dada estas características, de acordo com Bonnal e Maluf (2009), o PRONAF vem refletindo a emergência de preocupações relativas ao meio ambiente, à sustentabilidade e à questões de desenvolvimento rural. Neste sentido, outros instrumentos vêm sendo incorporados ao programa, levando a linhas diversificadas de financiamento – mulheres, jovens rurais, agroecologia, pesca, florestal, turismo, entre outras – e outras linhas de atuação, como seguros e assistência técnica e extensão rural (está última também denominada de ATER). Entretanto, este programa sempre esteve vinculado, segundo Favareto (2009, p. 11), “às rubricas orçamentárias e aos fluxos da hierarquia administrativa federal relativos aos programas de combate à pobreza”.

Algumas outras políticas e programas também vêm sendo desenvolvidos pelo MDA, através de suas várias secretarias, como podemos ver no quadro 22 abaixo.

Quadro 22 – Políticas e programas voltadas para a agricultura familiar

Políticas	Secretarias	O que é	Características	Quem acessa	Quem executa
<b>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</b>	Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF)	Criado em 2003, o PAA é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção	Desde 2006, o MDA passou a destinar recursos orçamentários próprios para operacionalização de duas modalidades do PAA: Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar e a Compra Direta da Agricultura Familiar.	Agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores da DAP	O PAA é executado com recursos do MDA e do MDS em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)
<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b>	SAF	Instituído pela Lei nº 11.947/2009, o PNAE prevê o uso de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar, na compra de alimentos da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino  A aquisição de gêneros alimentícios será realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas	Para comprar e vender os produtos da agricultura familiar é necessário alguns passos : i) mapear os produtos da agricultura familiar local ; ii) construir um cardápio; iii) realizar, por parte das entidades executoras, uma chamada pública; iv) ter um projeto de venda feito pelos agricultores familiares; v) selecionar os projetos de venda (seleção feita pelas entidades executoras); vi) assinar o contrato; vii) entregar os produtos de acordo com o cronograma, com a emissão de documentos fiscais	<u>Grupos formais</u> : detentores de DAP jurídica - cooperativas e associações de agricultores familiares devidamente formalizadas. <u>Grupos informais</u> : grupos de agricultores familiares detentores DAP familiar, que se articulam para apresentar o projeto de venda. <u>Fornecedores individuais</u> : agricultores familiares detentores de DAP familiar	As <u>Entidades Executoras</u> – são as instituições que integram as redes públicas de ensino federal, estadual e municipal, que recebem recursos diretamente do FNDE para a execução do PNAE (Secretarias Estaduais de Educação, Secretarias Municipais de Educação, Escolas Federais)  As compras podem ser feitas de forma centralizada, pelas Secretarias Estaduais de Educação e prefeituras, ou de forma descentralizada, pelas Unidades Executoras (U.Ex) das escolas. As U.Ex não recebem recursos diretamente do FNDE. Elas são executoras quando as E.Ex descentralizam a gestão dos recursos da alimentação escolar.

					As <u>Unidades Executoras</u> – são entidades sem fins lucrativos, representativas da comunidade escolar, responsáveis pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pelas E.Ex, em favor da escola que representam, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou
<b>Diversificação econômica</b>	SAF	Compõem iniciativas da área de diversificação da produção e da renda familiar os produtos e mercados diferenciados, a agroindústria familiar, o turismo e o artesanato	Atende várias áreas: comércio justo e solidário; orgânicos; plantas medicinais e fitoterápicos; artesanato; e turismo	Agricultores familiares	MDA, com o auxílio de outros ministérios
<b>Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF)</b>	SAF	O SIPAF pretende identificar os produtos que tenham em sua composição a participação majoritária da agricultura familiar e dar visibilidade a empresas e aos empreendimentos da agricultura familiar que promovem a inclusão econômica e social dos agricultores, gerando mais empregos e renda no campo	O uso do SIPAF é de caráter voluntário e representa um sinal identificador de produtos, cujo objetivo é fortalecer a identidade social da agricultura familiar perante os consumidores, informar e divulgar a presença significativa da agricultura familiar nos produtos  O selo tem validade de cinco anos, podendo ser renovado	É concedido às empresas e cooperativas, portadoras ou não de DAP, e a agricultores familiares, desde que portadores de DAP, para identificar produtos como verduras, legumes, polpas de frutas e laticínios, entre outros.	MDA por meio da SAF
<b>Mais Gestão</b>	SAF	O Programa “Mais Gestão” promove o fortalecimento de cooperativas da agricultura familiar por meio da qualificação de seus sistemas de gestão (organização, produção e comercialização)  O objetivo é qualificá-las e garantir o acesso a mercados, especialmente ao aberto pelo PNAE	É um programa que usa metodologia de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) específica para cooperativas da agricultura familiar. Essa metodologia é baseada em ferramentas de apoio à decisão, visando o aprimoramento das diferentes áreas funcionais das cooperativas: organizacional, comercial, industrial, ambiental, financeira e pessoal	O Programa “Mais Gestão” atende as cooperativas detentoras de DAP Jurídica, especialmente as produtoras de gêneros alimentícios adequados à Alimentação Escolar e produtoras de Biodiesel, que possuem estrutura e organização para atender as demandas dos mercados	As empresas contratadas para executar os serviços de Ater Mais Gestão nos Estados foram selecionadas por meio de Chamadas Públicas realizadas nos anos de 2012 e 2013

<p><b>Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)</b></p>	<p>Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER)</p>	<p>A PNATER foi construída em parceria com as organizações governamentais e não governamentais de Ater e a sociedade civil organizada e instituída pelo Governo Federal em 2003</p> <p>Orientada pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), a PNATER foi elaborada a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável, incluindo a diversidade de categorias e atividades da agricultura familiar, e considerando elementos como gênero, geração e etnia e o papel das organizações governamentais e não governamentais</p>	<p>É coordenado pelo DATER e elaborado, anualmente, para cada Plano Safra da Agricultura Familiar com base nas políticas da SAF, nos Programas Estaduais de ATER e nas demandas da agricultura familiar</p>	<p>Agricultores familiares</p>	<p>Para coordenar as ações de ATER, a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA) dispõe do DATER, que conta com três coordenações: Fomento à Ater, Formação de Agentes de Ater e Gestão do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater)</p>
<p><b>Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)</b></p>	<p>Departamento de Financiamento e Proteção da Produção (DFPP)</p>	<p>O SEAF foi criado pelo Governo Federal para que o produtor possa desenvolver sua lavoura com segurança, atendendo uma antiga reivindicação da agricultura familiar por um seguro com garantia de renda</p> <p>A adesão ao SEAF é feita no financiamento de custeio agrícola do PRONAF. É formalizada após o pagamento da alíquota de 2% sobre valor total segurado. Isso corresponde a uma parte do prêmio de seguro - outra parte é coberta pelo Governo Federal</p>	<p>O SEAF é uma alternativa ao seguro convencional, associado à lógica bancária. Ele garante a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar</p> <p>Na safra 2010-2011 foi criado o SEAF Investimento para apoiar o agricultor familiar na realização de investimentos para modernização e aumento da produção de alimentos. O SEAF Investimento oferece uma cobertura adicional da renda para viabilizar o pagamento de prestações de financiamentos de investimento do PRONAF e do crédito fundiário</p>	<p>O SEAF, instituído no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) com a denominação PROAGRO-Mais. É destinado aos agricultores familiares que acessam o financiamento de custeio agrícola vinculado ao PRONAF</p>	<p>Governo Federal</p>

<p><b>Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF)</b></p>	<p>DFPP</p>	<p>O PGPAF é uma das ações de apoio ao setor que integra o Pronaf e tem como objetivo garantir a sustentação de preços da agricultura familiar, estimular a diversificação da produção agropecuária e articular as diversas políticas de crédito e de comercialização agrícola</p>	<p>Toda vez que o preço médio mensal de mercado se apresentar abaixo do preço de garantia da safra, será calculado um bônus em percentual equivalente a essa diferença de preços. Este bônus será aplicado pelo banco no saldo devedor dos financiamentos de custeio do Pronaf efetivados para os produtos do PGPAF, garantindo que os agricultores familiares tenham assegurado o custo de produção para o pagamento do financiamento</p>	<p>Agricultores (as) familiares que acessarem o crédito de custeio do PRONAF, a partir da safra 2008/2009, que a produção esteja contemplada na lista de cultura cobertas. O limite fixado para o bônus do PGPAF para cada agricultor(a) familiar é de até R\$ 3.500,00, no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2009</p>	<p>MDA</p>
<p><b>Programa Organização produtiva de mulheres rurais</b></p>	<p>Diretoria de Políticas Para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMR)</p>	<p>O Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais foi instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 24 de setembro de 2008. O principal objetivo é fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais, incentivando a troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização. O foco é valorizar os princípios da econômica solidária e feminista, de forma a viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e comercialização. Assim, procura promover a autonomia econômica das mulheres e a garantia do seu protagonismo na economia rural</p>	<p>As ações de capacitação envolveram 15 mil mulheres de 86 territórios da cidadania, sendo representantes de grupos produtivos, movimentos sociais e de mulheres, organizações de assessoria de 26 estados e do Distrito Federal. A formação abordou as políticas de crédito, assistência técnica, organização produtiva, compras governamentais, viabilidade econômica, legislação sanitária, formalização, cooperativismo e associativismo. Também promoveu a reflexão sobre o papel das mulheres na economia, o trabalho doméstico e as desigualdades no acesso às políticas públicas</p> <p>Por meio das ações do Programa de Organização Produtiva de Mulheres e Ater para Mulheres Rurais, de 2008 a 2010 foram apoiados 148 projetos, com benefício para mais 79 mil mulheres e suas organizações produtivas, redes e articulações</p>	<p>Mulheres de todo o país são atendidas pelo Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais. A prioridade são os Territórios da Cidadania e municípios inseridos nas estratégias do Plano Brasil Sem Miséria</p>	<p>As chamadas públicas foram realizadas em parcerias com MDA, INCRA, MDS, MPA e da Secretaria de Políticas para as Mulheres</p>

<p><b>Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para a pesca artesanal</b></p>	<p>Coordenação-Geral de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais (CGPCT)</p>	<p>A ATER para a pesca artesanal tem como objetivo atuar como multiplicadora e facilitadora no processo de organização da produção, disseminação do cooperativismo, implementação de boas práticas de produção e de novas tecnologias para o aumento da produtividade em toda a cadeia, além de orientar a adequada utilização dos recursos do crédito rural.</p>	<p>A disponibilização de serviços de ATER para a pesca artesanal constitui-se em elemento estratégico para a melhoria da produção e da qualidade dos pescados, com consequente impacto na renda dos/as pescadores/as artesanais</p>	<p>Pescadores artesanais</p>	<p>MDA</p>
--	---	---	---	------------------------------	------------

Fonte: Elaborada pela autora, com base em <http://www.mda.gov.br>

Além dessas políticas, como sugerem Bonnal e Maluf (2009, p. 85), é possível destacar dois outros conjuntos articulados: (i) um que trata de políticas territoriais evidentemente segmentadas e diferenciadas, tais como o programa Arranjos Produtivos Locais (APL)<sup>125</sup>, o Programa de Instalação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)<sup>126</sup> e o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia (PROAMBIENTE); e (ii) um segundo conjunto que corresponde ao Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de responsabilidade da SDR/MIN<sup>127</sup>, que objetiva ser

um programa integrador dos demais com base na ideia de reequilibragem social e territorial, além de ter a missão oficial de coordenação nacional sobre o desenvolvimento territorial com base no mapeamento da desigualdade em nível nacional, definição de escalas para a coordenação vertical dos programas e disponibilidade de meios orçamentários de intervenção.

Seu desafio, tanto do ponto de vista conceitual-metodológico quanto operacional, “é compatibilizar um instrumento clássico do Estado desenvolvimentista com o novo referencial sobre o papel do Estado, tornando-se, dessa forma, um interessante laboratório de desenvolvimento territorial” (BONNAL; MALUF, 2009, p. 105).

O MMA conta ainda com programas que englobam as dimensões socioambiental e territorial. Isso se deve à não-integração de programas com enfoque nos territórios e à necessidade de se rever os instrumentos de gestão ambiental com

---

<sup>125</sup> O Programa de Arranjos Produtivos Locais teve início em 2004 para incrementar a capacidade competitiva das pequenas e médias empresas, tanto para o mercado interno quanto para o mercado externo, empreendendo assim um processo de desenvolvimento local. A identificação e a seleção de APLs se realizam mediante um processo pluri-institucional e participativo. Os territórios formados por este programa são conglomerados de municípios delimitados a partir de cidades-polo definidas pelos governos estaduais. A relação dos APLs com a agricultura é fraca, mas, “no plano local e em estratégias diferenciadas, ele pode ser usado como alternativa à análise de cadeias produtivas – que exigiria ações dirigidas para todos os seus elos (BONNAL; MALUF, 2009).

<sup>126</sup> O CONSAD tem como objetivo fomentar iniciativas territoriais na forma de projetos de dinamização econômica que vinculem a garantia de segurança alimentar à promoção do desenvolvimento local. O foco está além do âmbito municipal, ao trabalhar com grupos de municípios com baixos índices de desenvolvimento humano, pequena população e carências de infraestrutura, por exemplo (BONNAL; MALUF, 2009).

<sup>127</sup> SDR/MIN é a Secretaria do Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.

vistas a superar a fragmentação das ações, dar-lhes maior consistência e promover sinergias (BONNAL; MALUF, 2009). Podemos citar neste sentido o Programa Gestão Ambiental Rural (GESTAR), herdado do Governo de Fernando Henrique Cardoso, mas que, apesar de conseguir um amplo envolvimento de atores, ainda mantém alguns setores importantes de fora. Para ambos os autores, persistem as resistências no âmbito ministerial tendo em vista a integração dos acordos de atuação conjunta em territórios, predominando assim o perfil de políticas setoriais.

Enfim, apesar da existência de políticas territoriais brasileiras, ainda é preciso

compatibilizar o viés agrícola das organizações sociais com a necessidade de conferir um cunho multissetorial às ações de desenvolvimento territorial, e há a necessidade de compatibilizar a prioridade às regiões interioranas com investimentos e com a mobilização de recursos voltados à dinamização econômica, para além dos investimentos sociais (FAVARETO, 2009, p. 9).

Acrescente-se a isso a opinião de Bonnal e Maluf (2009) em relação à coordenação das políticas territoriais: torna-se necessário avançar na investigação da importância e da estabilidade das relações entre o numeroso e diversificado conjunto de atores governamentais e não-governamentais envolvidos na construção destas políticas.

Além do mais, vem se tornando essencial promover uma maior participação de diversos setores sociais, especialmente da sociedade civil, e de uma maior integração entre as diversas instituições existentes, tanto nos territórios quanto em outras escalas (local, municipal, regional, nacional e até internacional)<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Algumas das dificuldades acima também são percebidas quando tratamos de políticas ambientais brasileiras. Podemos ainda acrescentar algumas outras dificuldades, com base em Vieira (2006): existe uma clara dissociação entre os objetivos expressos nos textos e discursos sobre políticas ambientais e as opções reais de desenvolvimento socioeconômico adotadas pelo Brasil; há uma assimetria de poder nas ações empreendidas no nível federal e nos níveis estadual e municipal; existem desigualdades na distribuição dos custos socioambientais de programas, projetos e planos de desenvolvimento, em função da limitada capacidade de auto-organização e barganha política da sociedade civil; há interesses contraditórios e corporativos no interior da própria máquina da gestão pública e falta transparência nos processos de tomada de decisão; existem carências institucionais nos processos de operacionalização das diretrizes da gestão integrada e participativa dos recursos naturais e do meio ambiente; e os técnicos do setor público muitas vezes não têm uma competência mínima exigida para aplicar os instrumentos novos ou convencionais de regulação.

#### 4.1.2 Arranjos institucionais da pesca

Muito do que foi tratado sobre a agricultura familiar também pode ser estendido à pesca artesanal, devido à problemática socioambiental e à crise de modelos de desenvolvimento postos em prática tanto no Brasil quanto no mundo. Assim, agricultores familiares e pescadores, especialmente os artesanais, passaram por profundas transformações na sua atividade. Entretanto, alguns pontos merecem ser destacados quando se trata da pesca, tanto no Brasil quanto em Santa Catarina, especialmente no que diz respeito às políticas públicas, projetos e programas desenvolvidos para este setor, tanto a nível federal quanto estadual.

O desenvolvimento do setor da pesca no Brasil insere-se num contexto mais amplo em que a ideia de desenvolvimento aparece como receita para o sucesso, caminho natural para o progresso e a melhoria das condições de vida – como apresentado anteriormente. Esse estilo de desenvolvimento impôs um processo de desregulamentação, com a destruição dos serviços públicos, o desmantelamento dos sistemas de proteção social, a consequente poluição e destruição dos ecossistemas por falta de controle, o enfraquecimento dos Estados-Nação pela abertura comercial gerando o aumento do poder das empresas multinacionais e reduzindo a intermediação dos estados nacionais perante o mercado. Isso também implica em pobreza e precarização da vida da maioria da população, em diminuição dos territórios dos camponeses pela expansão agrícola, especialmente de monocultivos, na adequação do trabalho formal dentro de marcos de empregabilidade flexível, com contratos sempre provisórios, e num sonho de progresso que nunca chega.

Identificado desde começos da década de 2000, o processo de *neodesenvolvimento* caracteriza-se pela criação/manutenção de políticas de expansão do capital mediante investimentos em *commodities* e estruturas que facilitem a circulação dos mesmos, isto é, conservando medidas neoliberais. Além disso, mobiliza políticas de transferência de renda de corte assistencialista, complementadas por uma estratégia de concessão de crédito atrelada ao aumento do consumo. Estas políticas significam um mix de políticas neoliberais e keynesianas, características das gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e que foram mantidas por Dilma Rousseff (2011-atualidade) (IHU, 2009).

O setor pesqueiro desenvolve-se neste contexto. Desde a década de 1960 – quando da criação da SUDEPE sob as ordens do Ministério de Agricultura – as políticas de pesca têm sido propostas para promover a modernização e a industrialização, ou seja, o desenvolvimento do setor, no marco das políticas desenvolvimentistas daquela época. Os incentivos promovidos durante duas décadas propiciaram a expansão das capturas, o que implicou no declínio dos estoques explorados. No final da década de 1980, em plena onda neoliberal, a SUDEPE é extinta, passando as funções do setor ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Assim, há a extinção dos órgãos anteriores e é iniciado um novo momento na gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil. O IBAMA assume as funções da SUDEPE, que depois as repassa para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), culminando com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA). Nesse intervalo entre a década de 1990 e 2000 não se identificam políticas significativas no setor pesqueiro, mas nota-se um recuo na produção da pesca devido à exploração exacerbada do recurso (CARDOSO, 2009).

A partir de 2003, as políticas do setor são criadas e dirigidas pela Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura (SEAP) e desde 2009 pelo MPA, e assim foi se formando um novo contexto institucional. As políticas do setor nessa última década são especialmente voltadas ao incentivo à produção aquícola, seja continental ou marinha. Até maio de 2009, a pesca era regida grandemente com base no Decreto-Lei nº 221/1967, que estabelecia a Política Pesqueira no Brasil. A partir deste, eram elaborados os demais atos normativos relativos à pesca. A criação desta norma marcava o distanciamento da pesca artesanal das políticas públicas (DIEGUES, 1983), e da mesma forma, foi o divisor de águas entre a pesca de pequena escala (ou artesanal) e a pesca industrial (MEDEIROS, 2009).

Este Decreto-Lei ratificou os recursos pesqueiros enquanto bens sob tutela do Estado e, portanto, sob apropriação estatal. O direito de uso é dado por meio de concessão, a partir da permissão de pesca. De acordo com Medeiros (2009), o Estado passa a ter a função de “comando e controle” dos recursos pesqueiros, que, em seu caráter *discricionário e precário* assume toda a responsabilidade e poder para definir quem pode e quem não pode pescar. Essa condição é reforçada quando é estabelecido em lei que as medidas de gestão dos recursos pesqueiros devem ser

tomadas com base “nos melhores dados científicos e existentes”, não considerando de maneira explícita a possibilidade de outras formas de conhecimento.

Ainda segundo este autor, mesmo que ainda não tenha sido revogado na íntegra, o Decreto nº 221/67 foi em grande parte substituído pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Nesta, o Estado permanece na condição de regulador da atividade pesqueira, porém há mudanças importantes sobre a concepção de gestão, o papel do Estado, e o papel e reconhecimento dos pescadores artesanais. A “participação social” é definida como um meio à promoção do “desenvolvimento sustentável” (para maiores informações desta política, ver Box 1).

### **Box 1 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca**

A Política da Pesca e Aquicultura incorpora a abordagem territorial, entendida como *“uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção... e que busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas”* (MDA, 2003). Entretanto, alguns autores ponderam que não existe ainda nenhum programa que implemente, satisfatoriamente, o conjunto de elementos trazidos com a abordagem territorial do desenvolvimento rural, além de não incluir um correspondente processo de mudança institucional compatível que acompanhe o processo (FAVARETO, 2009).

A Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura vai para os territórios através de recortes territoriais, utilizando como pano de fundo o mesmo conceito do Programa Territórios da Cidadania, do MDA. A partir disso começa um trabalho nos territórios para colocar em ação este enfoque, com a conformação de colegiados territoriais, buscando aproximar a política dos atores locais e levantar as demandas dos territórios. Desse modo, pretendia-se construir participativamente um plano de desenvolvimento territorial sustentável para o setor, instrumento que tem a definição de prioridades, a elaboração de projetos e acompanhamento dos investimentos do Governo Federal (CEADES, 2010).

Houve um período de seis anos para a consolidação da política e do Ministério, período que também se caracterizou por maiores investimentos no setor, como por exemplo a criação de programas para incentivos fiscais e investimentos específicos no setor pesqueiro e de aquicultura, entre outros.

O processo esteve marcado por várias instâncias de participação, garantindo assim uma intenção de envolver na formulação, ou pelo menos de conhecer a problemática do setor, para orientá-la. É fato que a política tem uma construção de uma abordagem territorial pensada a partir de uma esfera técnica (política), não obstante o jeito de colocá-la em prática é através de processos participativos (Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca – CONAPE, conferências, colegiados), procurando harmonizar os interesses de setores muito adversos como a pesca industrial e a pesca artesanal, além de considerar e incorporar as particularidades e diversidades regionais, abrindo assim espaços de participação que antes não existiam.

Contudo, entende-se que esta política é uma política setorial, voltada para o setor pesqueiro e aquícola, mas não com ênfase no Desenvolvimento Sustentável e Participativo, que abrange uma abordagem da territorialização. Ela ainda não é apropriada como tal pelos próprios pescadores – entendendo que estes são os beneficiários finais –, mas sim por suas lideranças, que reconhecem que há mudanças associadas na criação desse órgão. Estas lideranças avaliam essa política como um avanço ou conquista da atividade, reconhecendo a maior intervenção pública. Elas afirmam que antes a pesca esteve completamente esquecida pelo Estado, e enfrentava muitos problemas, e que apesar de ainda não ter sido resolvido muitos deles, pelo menos têm-se a esperança de que vai acontecer melhoras.

Desse modo, podemos determinar que na medida em que a atividade da pesca artesanal é beneficiada, melhora-se também o modo de vida. Portanto, a política é um bom instrumento para a promoção da pesca, mas para que isto se concretize e se fortaleça, depende ainda em grande medida da capacidade de articulação dos atores, que está em processo através dos colegiados territoriais. A construção destes novos espaços de negociação poderia estimular a valorização dos territórios das comunidades pesqueiras tradicionais e a valorização de sua identidade cultural.

Esta política também tem reconhecido o papel da mulher como parte do processo de encadeamento produtivo econômico familiar, papel que todos os setores também reconhecem, especialmente os próprios pescadores, muitos deles assinalando que este papel é fundamental e que em muitas ocasiões as mulheres trabalham mais e organizam toda a vida familiar. Este reconhecimento se manifesta em ações concretas como a ocorrida em 2004, na ocasião do 1º Encontro Nacional de Pescadoras e Aquicultoras, reconhecendo assim o papel da mulher no mundo da pesca e da aquicultura e estendendo os benefícios também a elas. No entanto, a formulação da Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura foi um processo de longo prazo, acompanhado por um processo de criação e de mudança institucional que permitiu abranger as distintas competências da atividade de pesca e de aquicultura em um único órgão de governo, estando ainda em um momento incipiente de seu funcionamento.

Fonte: Meynard, 2010.

Em 2009, no contexto da SEAP o então presidente Luís Inácio Lula da Silva iniciou o Plano de Desenvolvimento Sustentável “Mais pesca e aquicultura”, com projeção até 2011. As linhas de ação do Plano são referidas a: promoção de créditos, instalação de infraestruturas, modernização da frota, assistência técnica e extensão para pesca e aquicultura, formação profissional, incentivo ao associativismo, subvenção do óleo diesel, incentivo ao consumo, monitoramento e controle da atividade, desenvolvimento da aquicultura, gestão estratégica de informação, fortalecer a participação do Brasil na política internacional de pesca e aquicultura (MPA, 2011). Este Plano segue em vigência junto ao MPA e com o aval e incentivo da FAO. Os incentivos do Plano “Mais pesca e aquicultura” são especialmente para potencializar as *commodities* da aquicultura. Os investimentos promovidos são para este subsetor e para a pesca oceânica (PÉREZ; GÓMEZ, 2014). Entretanto, se desassociada de uma proposta de uso responsável dos recursos pesqueiros, a política de incentivos fiscais para a modernização da cadeia produtiva da pesca industrial pode se tornar uma das principais responsáveis pela crise do setor.

Apesar dos avanços em estabelecer novos princípios à governança dos recursos pesqueiros, ainda há limitados instrumentos para a promoção da gestão participativa da pesca, entendido aqui preliminarmente, como um processo de gestão onde são compartilhadas as funções e compromissos entre o governo e os usuários dos recursos pesqueiros. Neste contexto, considerando a dificuldade de participação, também existe a dificuldade para representação. No quadro 23 abaixo estão destacadas as principais dificuldades enfrentadas para formar organizações que pudessem representar, por exemplo, o pescador artesanal.

Quadro 23 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca

<b>Data / Período</b>	<b>Organizações e movimentos sociais</b>	<b>Representação federal</b>
<b>1919</b>	Primeiras colônias de pescadores	Ministério da Marinha
<b>1920</b>	Criação da Confederação dos Pescadores do Brasil Colônias de pescadores	Ministério da Marinha
<b>1933</b>	Confederação dos Pescadores do Brasil Emergência do estatuto dos trabalhadores da pesca Colônias de pescadores	Criação da Divisão de Caça e Pesca para gerenciar a pesca no país, controle dos embarques. Criação de uma caixa de crédito  Os pescadores deixaram de estarem submissos ao Ministério da Marinha e passam para o domínio do Ministério da Agricultura
<b>1942</b>	Confederação dos Pescadores do Brasil Colônias de pescadores	Retorno ao controle dos pescadores do Ministério da Agricultura para o da Marinha
<b>1960</b>	Confederação dos Pescadores do Brasil Colônias de pescadores Consolidação da categoria de “trabalhadores do mar”	Criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, abolição da Divisão de Caça e Pesca – plano de desenvolvimento da pesca (modernização)
<b>1980</b>	Confederação dos Pescadores do Brasil Colônias de pescadores Equiparação das colônias aos sindicatos de trabalhadores rurais	Extinção da SUDEPE e a criação do IBAMA, responsável por gerenciar e promover o desenvolvimento do setor pesqueiro do país
<b>1988</b>	Em 1985, somente duas mulheres fazem parte da Constituinte da pesca, em Brasília, e em 1989, a primeira mulher é eleita como presidente de colônia de pescadores	IBAMA tem uma visão normativa e reguladora dos recursos pesqueiros/ ausência de promoção de socioeconomia da atividade
<b>1990</b>	Confederação dos Pescadores do Brasil Colônias de pescadores Emergência das primeiras associações de pescadores	Reintegração do setor da pesca no Ministério da Agricultura no Departamento de Aquicultura e Pesca
<b>2003</b>	Confederação dos Pescadores do Brasil Colônias de pescadores Associações de pescadores Movimentos sociais dos pescadores	Criação da Secretaria da Pesca e Aquicultura com objetivo de estruturar e consolidar uma política nacional para a atividade. Criação do CONAPE
<b>2004</b>	Organização das pescadoras enquanto movimento social Associação de pescadoras  1º Encontro Nacional de Pescadoras e Aquicultoras	Criação da Secretaria da Pesca e Aquicultura
<b>2009</b>	Confederação dos Pescadores do Brasil Colônias de pescadores Associações de pescadores Associação de pescadoras	Criação do Ministério da Pesca e da Aquicultura  Políticas Públicas (território da pesca) começam considerar as especificidades das pescadoras

Fonte: Rodrigues, 2010; Leitão, Lima e Furtado, 2009.

Em 2009 foi também instituído o Sistema de Gestão Compartilhada (SGC) para o uso sustentável dos recursos pesqueiros, mediante uma ação conjunta do MPA e do MMA. Seu objetivo era subsidiar a elaboração e a implementação de normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos

pesqueiros. O SGC é um sistema de compartilhamento de responsabilidades e atribuições entre representantes do Estado e da Sociedade Civil Organizada, e está estruturado em Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), que possuem caráter consultivo e de assessoramento, constituídos por órgãos do governo de gestão dos recursos pesqueiros e pela sociedade formalmente organizada (MPA, 2015) – 50% são representações do Estado e 50% de representações da Sociedade Civil Organizada (pesca extrativa – pescador artesanal, pescador industrial e pescador amador, quando couber – pós-captura e ONGs).

No caso da Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e da Aquicultura, a abordagem territorial trouxe para as ações da MPA duas novidades: a ampliação da participação social e a descentralização dos processos de decisão. A adoção da abordagem territorial implicou em fortalecer nos territórios a capacidade dos pescadores de se integrar ao esforço dos demais atores e governos locais na gestão social do desenvolvimento territorial (MPA, 2011)<sup>129</sup>. De modo geral essas políticas já foram explicadas no capítulo anterior, no tópico sobre a pesca artesanal.

No caso específico do setor pesqueiro, desde a criação da SEAP, no ano de 2003, e pela evolução à Ministério da Pesca e Aquicultura, no ano de 2009, o Governo Federal vem desenvolvendo diversas políticas públicas para estimular o incremento da produção aquícola bem como a utilização sustentável dos recursos pesqueiros no país. O desenvolvimento econômico de tais atividades “prescinde da elaboração de sistemas de avaliação das cadeias produtivas da pesca e da aquicultura e da geração contínua de dados e informações estatísticas que possam balizar novas políticas públicas para o setor e orientar os investimentos feitos pela a iniciativa privada” (BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA, 2011, p. 10).

Em linhas gerais, estão em curso no país atualmente avanços importantes no redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento local e territorial, com intervenções mais consistentes por parte do Governo Federal. Assim,

a implementação desses programas de desenvolvimento territorial e descentralização do planejamento e gestão cria um quadro favorável para o fortalecimento de iniciativas locais, como também induz a inserção de novos atores públicos e a formação de novas coalizões. Entretanto, considerando o

---

<sup>129</sup> A meta delineada pelo programa buscou abranger 50 territórios em 2008, ampliando-se em mais 40 territórios em 2009, 40 em 2010 e 44 em 2011, totalizando 174 territórios. Em Santa Catarina foram selecionados três territórios prioritários para o ano de 2008: Litoral Sul, Baixo Vale do Rio Itajaí e Tijucas, e Grande Florianópolis (MPA, 2011).

desenvolvimento como um processo socio-histórico, específico a cada local, cabe salientar que os efeitos incentivadores desses diferentes programas dependem em grande parte da capacidade de articulação dos atores dos territórios (CERDAN et al., 2009).

#### 4.1.3 Políticas e programas de valorização de produtos

Ainda neste contexto podem ser citadas também as políticas e programas de gestão e conservação dos recursos naturais que se relacionam com os programas de valorização de produtos específicos. Observa-se aqui uma redefinição e legitimação de determinados dispositivos de mercado, a exemplo dos selos oficiais de qualidade e das marcas coletivas vinculadas à promoção de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável. Tais dispositivos são qualificados pelos agentes públicos ou pela sociedade civil como instrumentos potenciais que passam a ser colocados a serviço da promoção da agricultura familiar, da proteção da diversidade biológica e cultural, e da sustentabilidade da agricultura e dos territórios rurais. Esses instrumentos e estratégias baseiam-se, em inúmeros casos, em processos de *patrimonialização* de produtos e recursos territoriais (VIEIRA et al., 2009). Eles parecem conduzir ao fortalecimento gradual de outras importantes instituições ligadas à gestão integrada e participativa de sistemas socioambientais – a exemplo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)<sup>130</sup> e do *Movimento Slow Food* no Brasil. Além das oportunidades de preservação de objetos, monumentos, sítios arqueológicos e do patrimônio imaterial, passamos a dispor de um novo instrumento intitulado “*paisagem cultural*”<sup>131</sup>. Esse instrumento agrega valor à busca de preservação do patrimônio cultural, complementando e integrando os instrumentos já consolidados. No caso específico de Santa Catarina, pretende-se de agora em diante registrar os roteiros nacionais de imigração nas regiões de colonização europeia. O IPHAN pretende registrar também as antigas freguesias luso-brasileiras,

---

<sup>130</sup> O IPHAN – uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura – encarrega-se da preservação, divulgação e fiscalização dos bens culturais brasileiros.

<sup>131</sup> Esse conceito, recente no Brasil é utilizado pela UNESCO desde a Convenção de 1972. Ele foi definido como uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores significativos.

visando proteger o patrimônio cultural herdado da ocupação açoriana no litoral (CERDAN et al., 2009).

Um outro exemplo que pode ser citado é a Indicação Geográfica (IG). Ela refere-se a uma qualidade atribuída a um produto originário de um território cujas características são inerentes à sua origem geográfica. Representa uma qualidade relacionada ao meio natural ou a fatores humanos, que lhes atribuem notoriedade e especificidade territorial. Boechat e Alves (2011) evidenciam a importância da IG na valorização do patrimônio cultural e do turismo, o que, segundo eles, pode trazer uma maior abertura de mercado, a padronização dos produtos e o estímulo ao agroturismo. Para Kakuta et al. (2006), os benefícios do uso da Indicação Geográfica são a proteção ao patrimônio, o desenvolvimento rural, a promoção e facilidades de exportação e o desenvolvimento. Ou seja, a IG é um processo de construção coletiva que visa beneficiar um dado território resguardando o cultivo de uma relação mais próxima com o turismo e com a construção de *identidades territoriais*, ou seja, a busca de atributos do território que podem estar relacionados com aspectos geográficos, históricos ou com a valorização de um tipo específico de processo ou produto (MAIORKI; DALLABRIDA, 2015).

O registro de produtos com IG no Brasil é feito pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), e vem crescendo nos últimos cinco anos. Os fatores para que um dado produto adquira certa notoriedade estão relacionados com o local de produção e com as condições de solo, de clima, de forma de produção e colheita, ou com outras características que lhe confirmam um diferencial relevante. Essa especificidade tende a contribuir com a agregação de valor a esses produtos, o que pode gerar maior retorno financeiro aos atores envolvidos, com possíveis impactos na dinâmica de promoção do desenvolvimento territorial.

A Indicação Geográfica de Procedência (IGP) já está implantada na região de Urussanga e Pedras Grandes, no sul de Santa Catarina, no que diz respeito à uva goethe. Ela foi a primeira IG implantada no estado, pioneiro na produção desta variedade de uva em escala comercial no nível internacional. Além das particularidades técnicas, para receber este selo foi considerada também a imigração italiana processada no século XIX. A iniciativa surgiu a partir da fundação, em 2005, da Associação dos Produtores da Uva e do Vinho Goethe da Região de Urussanga (PROGOETHE), envolvendo também o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e

Pequenas Empresas (SEBRAE), a UFSC, a EPAGRI e membros da comunidade regional.

#### **4.1.4 Iniciativas governamentais de incentivo do setor turístico**

Os avanços realizados na busca de reconhecimento mais efetivo do patrimônio natural e cultural existente na zona costeira incluem também a concepção de novas estratégias de desenvolvimento do setor turístico (CERDAN et al., 2009). Neste sentido, o Plano Nacional do Turismo (PNT) foi elaborado como um instrumento norteador do planejamento do Ministério do Turismo para os próximos tempos, tendo por finalidade básica orientar as ações necessárias para consolidar um novo modelo de desenvolvimento desta atividade no Brasil. A intenção expressa do Ministério do Turismo é aumentar a competitividade do setor levando em conta, ao mesmo tempo, a necessidade de valorizar o patrimônio cultural das comunidades locais, avaliar sistematicamente os riscos de degradação socioambiental e promover uma distribuição equitativa da riqueza assim gerada. Neste sentido, mais recentemente emergiu uma preocupação pelo fomento do assim chamado *turismo de base comunitária*. A proposta vem sendo reconhecida atualmente pelo Governo Federal como uma possibilidade alternativa de ampliar a oferta turística convencional, beneficiando desta vez diretamente as populações autóctones, e não apenas o empresariado.

#### **4.1.5 Políticas e programas voltados à gestão dos recursos naturais**

No Brasil, a criação de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, mediante determinação do Poder Público, foi estabelecida pelo Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Mas antes disso, em 1896, foi criado o Parque Estadual de São Paulo e, em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, localizado entre os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro com o objetivo de incentivar a pesquisa científica e oferecer uma nova opção de lazer às populações urbanas. Ambos tiveram inspiração na criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1872, cujo objetivo era a preservação das áreas naturais sem interferência humana.

Desde o momento da criação desse parque, o primeiro no mundo, e que acabou por disseminar uma concepção peculiar sobre a ideia de preservação da fauna e da flora, cientistas de diversas nações imbuíram-se, nas décadas seguintes, da missão de construir, também, parques com preocupações semelhantes. Nos países periféricos sob forte influência estadunidense (especialmente em nosso País no cenário do pós-guerra) o mesmo modelo passou a ser adotado (FORTKAMP, 2008). Embora o modelo represente uma das principais estratégias para a conservação e preservação da natureza (DIEGUES, 2004), ele tende a omitir ou desvalorizar o papel desempenhado neste sentido pelas múltiplas formas de conhecimento ecológico tradicional. Pelo fato da relação desses povos com a natureza se mostrar bastante diferente daquela pressuposta nas políticas de corte preservacionista, os conflitos decorrentes das tentativas de promoção de práticas produtivas nessas áreas vêm se reproduzindo ao longo do tempo.

Entre meados da década de 1960 até meados da década de 1980, a dimensão socioambiental ganhou maior expressão na agenda estatal. Intensificou-se a criação de áreas protegidas com base num arranjo institucional voltado especificamente para essa dimensão: foi o caso do segundo Código Florestal (Lei n.º 4.771 de 15 de setembro de 1965), no qual havia a definição das Áreas de Preservação Permanentes (APPs) e Reservas Legais (RLs) e do Código de Fauna (Lei n.º 5.197 de 3 de janeiro de 1967). Ambos previam a criação de áreas protegidas de uso tanto indireto (parques nacionais, estaduais, municipais e reservas biológicas), quanto direto dos recursos naturais (florestas nacionais e parques de caça) (FREITAS, 2015). Em 1967 foi criado instituído o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (Decreto-Lei n.º 289, de 28 de fevereiro de 1967), com o objetivo de gerir o conjunto das áreas protegidas do Brasil.

A partir da década de 1970, sob os influxos da Conferência de Estocolmo, e visando fazer frente a um sistema que vinha se mostrando desarticulado e ineficiente, emergiram inovações importantes. Foi então criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) (Decreto n.º 73.030, de 30 de outubro de 1973), a primeira instituição federal especificamente dedicada a questões ambientais no País (FREITAS, 2015). Ela trouxe alguns avanços, tais como a lei que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição (Lei n.º 6.803, de 02 de julho de 1980) e a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei

n.º 6938, de 31 de agosto de 1981), que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

“O SEMA também propôs novas categorias: como a Estação Ecológica (ESEC), Área de Proteção Ambiental (APA) (Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981), Reserva Ecológica (RESEC) e Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) (Decreto n.º 89.336, de 31 de janeiro de 1984)” (MEDEIROS, 2006, p. 54).

Em 1988, com a aprovação da nova Constituição Federal, o meio ambiente tornou-se um bem comum que deve ser defendido e preservado pelo Poder Público e pela coletividade. Ampliaram-se ao mesmo tempo as discussões e as ações centradas na valorização do modelo conservacionista na linha dos acordos firmados por ocasião da Rio-92.

Neste contexto pode-se afirmar que, no caso brasileiro, o foco não era apenas a preservação dos recursos, como defendia o modelo norte-americano, mas sim a conservação envolvendo a perspectiva de uso sustentável. E devido também à singularidade territorial, biológica e sociocultural do nosso País, quase uma dezena de dispositivos legais foram criados, conforme pode ser verificado no Quadro 24 abaixo.

Quadro 24 – Categorias de Manejo e dispositivos legais com relação à criação de Áreas Protegidas no Brasil, anteriormente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2000 (Lei n.º 9.985/2000)

<b>Categoria</b>	<b>Instrumento de criação</b>
Parque Nacional	Código Florestal de 1934 (Decreto n.º 23793 de 23/01/1934)
Floresta Nacional	Código Florestal de 1934 (Decreto n.º 23793 de 23/01/1934)
Áreas de Preservação Permanente	Código Florestal de 1965 (Lei n.º 4771 de 15/09/1965)
Reserva Legal	Código Florestal de 1965 (Lei n.º 4771 de 15/09/1965)
Reserva Biológica	Lei de Proteção à Fauna (Lei n.º 5197 de 03/01/1967)
Parque de Caça Federal	Lei de Proteção à Fauna (Lei n.º 5197 de 03/01/1967)
Estações Ecológicas	Lei n.º 6902 de 27/04/1981
Área de Proteção Ambiental	Lei n.º 6902 de 27/04/1981
Reservas Ecológicas	Decreto n.º 89336 de 31/01/1984
Áreas de Relevante Interesse Ecológico	Decreto n.º 89336 de 31/01/1984

Fonte: Medeiros, Irving e Garay, 2004, p. 85.

Entretanto, como afirmam Medeiros, Irving e Garay (2004) e também Freitas (2015), a criação das áreas protegidas no Brasil seguiu, desde o princípio, a ideia de diferentes categorias de acordo com os objetivos e finalidades de sua criação. As limitações desse modelo fragmentado passaram a ser enfrentadas no bojo da formatação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), como mostramos a seguir.

#### 4.1.5.1 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

A partir de 2000, teve início um processo de revisão da política ambiental buscando romper com a orientação preservacionista, centralizada e tecnocrática dominante, a exemplo da criação do SNUC, visto como um “um arranjo sistêmico de uma série de áreas protegidas, agrupadas sob a terminologia unidades de conservação, no âmbito das distintas esferas político-administrativas – União, Estados, Distrito Federal e municípios” (FREITAS, 2015, p. 8). Se até pouco tempo atrás as palavras de ordem eram “preservação”, “isolamento de áreas naturais”, e “gestão por *experts*”, Macedo (2008) constata a disseminação progressiva de um discurso que visa conciliar a conservação dos recursos naturais com a promoção de estratégias alternativas de desenvolvimento socioambiental. Assim, oferecem oportunidades para que diferentes atores também participem do processo de gestão e da construção dessas estratégias <sup>132</sup>, como é o caso das Resex, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), dos Fóruns e Acordos de Pesca – mesmo que não haja, na prática, participação efetiva, engajamento e organização por parte das comunidades, por falta de diálogo e interação entre os vários níveis governamentais e entre eles e as próprias comunidades, além da existência de *lobbies* de empresários e políticos, e do baixo nível de conhecimento e comprometimento da sociedade (FILARDI, 2007).

Segundo as normas fixadas pelo SNUC, as unidades de conservação são consideradas espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo

---

<sup>132</sup> Todos os planos de gestão elaborados pelos Estados brasileiros devem ser desenvolvidos com a participação dos atores envolvidos. A participação popular deve garantir que todos os segmentos sejam ouvidos e considerados ao longo do desenvolvimento de um plano de gestão.

Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. A conservação é definida como o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Como prevê o SNUC, as unidades de conservação podem ser de proteção integral (ou de uso indireto) ou áreas de uso sustentável (ou uso direto)<sup>133</sup> (Quadro 25). O objetivo básico das unidades de conservação de proteção integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, enquanto que o objetivo básico das unidades de uso sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais.

Quadro 25 – Tipologias e Categorias de Unidades de Conservação previstas pelo SNUC (Lei nº 9985/2000)

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS		
Categorias	Objetivo	Categorias de Manejo
<b>Proteção integral</b>	Preservar a natureza, livrando-a, o quanto possível, da interferência humana; nelas, como regra, só se admite o uso indireto dos recursos naturais, isto é, aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição, com exceção dos casos previstos na Lei do SNUC	Estação Ecológica (ESEC)
		Reserva Biológica (REBIO)
		Parque Nacional (PARNA)
		Monumento Natural (MONA)
		Refúgio de Vida Silvestre (REVIS)
<b>Uso Sustentável</b>	Compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais. Elas visam a conciliar a exploração do ambiente com a garantia de perenidade dos recursos naturais renováveis considerando os processos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.	Área de Proteção Ambiental (APA)
		Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)
		Floresta Nacional (FLONA)
		Reserva Extrativista (RESEX)
		Reserva de Fauna (REFAU)
		Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)
		Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)

Fonte: MMA, 2015.

<sup>133</sup> Importante destacar que, como lembra Medeiros (2004), as APAs e as Reservas Legais não se enquadram nas tipologias de Unidades de Conservação previstas no SNUC pois respondem a uma dinâmica de gestão diferente e foram instituídas por um outro instrumento legal, o Código Florestal de 1965. Inicialmente, as Áreas Indígenas Brasileiras também não estão integradas formalmente ao SNUC. Apenas em 2006, através do Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, criou-se um instrumento para colocar as unidades de conservação e as terras indígenas sob um mesmo teto: o PNAP.

As principais características de cada uma destas categorias de manejo que compõem o SNUC podem ser verificadas nos Quadros 26 e 27 abaixo.

Quadro 26 – Comparativo e principais características das UCs federais de Proteção Integral

	<b>Estação Ecológica</b>	<b>Reserva Biológica</b>	<b>Parque Nacional</b>	<b>Monumento Natural</b>	<b>Refúgio da Vida Silvestre</b>
<b>Objetivos principais além da conservação</b>	Pesquisa	Pesquisa e educação	Pesquisa e educação	Conservação especialmente de beleza cênica, pesquisa e educação	Pesquisa e educação
<b>Processo de criação normalmente iniciado por</b>	Governo	Governo	Governo	Governo	Governo
<b>Posse de terras</b>	Pública	Pública	Pública	Pública e privada	Pública e privada
<b>Compatível com presença de moradores?</b>	-	-	-	Sim	Sim
<b>Processo de regularização inclui desapropriações de terra?</b>	Sim	Sim	Sim	Não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	Não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC
<b>Conselho Gestor</b>	Consultivo	Consultivo	Consultivo	Consultivo	Consultivo
<b>Mineração permitida?</b>	Não	Não	Não	Não	Não
<b>Instrumentos de gestão ordinários</b>	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor
<b>Realização de Pesquisas</b>	Depende de aprovação prévia do órgão gestor	Depende de aprovação prévia do órgão gestor			

Fonte: <https://uc.socioambiental.org/o-snuc/quadro-comparativo-das-categorias>.

Quadro 27 – Comparativo e características das UCs federais de Uso Sustentável

	<b>Floresta</b>	<b>Reserva Extrativista</b>	<b>Reserva de Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>Reserva de Fauna</b>	<b>Área de Relevante Interesse Ecológico</b>	<b>Área Proteção Ambiental</b>	<b>RPPN</b>
<b>Objetivos principais além da conservação</b>	Pesquisa e produção de madeiras e não madeiras de espécies nativas	Proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos	Proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos	Pesquisas técnico-científicas sobre manejo das espécies	Conservação de relevância regional, normalmente áreas com baixa ocupação humana	Ordenamento territorial, normalmente e áreas com ocupação humana consolidada	Pesquisa, educação e ecoturismo
<b>Processo de criação normalmente iniciado por</b>	Governo	Comunidade	Governo	Governo	Governo	Governo	Proprietário
<b>Posse de terras</b>	Pública com concessão de real de uso para a comunidade	Pública com concessão de real de uso para a comunidade	Pública com concessão de real de uso para a comunidade e privada	Pública	Pública e privada	Pública e privada	Privada
<b>Compatível com presença de moradores?</b>	Sim, populações tradicionais	Sim, populações tradicionais	Sim, populações tradicionais	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Processo de regularização inclui desapropriações de terra?</b>	Sim	Sim	Não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	Sim	Não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	Não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	Não
<b>Conselho Gestor</b>	Consultivo	Deliberativo	Deliberativo	Não há restrições, usualmente consultivo	Não há restrições, usualmente consultivo	Não há restrições, usualmente consultivo	Não há, mas em caso de serem localizadas em mosaico de áreas protegidas, o proprietário tem direito a uma cadeira no conselho do mesmo
<b>Mineração permitida?</b>	-	-	-	Sim	Sim	Sim	-
<b>Instrumentos de gestão ordinários</b>	Plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor, plano de uso e contrato de	Plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor e plano de uso	Plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor e plano de uso	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	Plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor

	concessão florestal						
<b>Realização de Pesquisas</b>	Depende de aprovação prévia do órgão gestor	-	-				

Fonte: <https://uc.socioambiental.org/o-snuc/quadro-comparativo-das-categorias>.

Os parques passam a representar um importante instrumento de ordenamento territorial, apesar da sua criação ter muitas vezes intensificado a geração de conflitos envolvendo a preservação dos direitos das comunidades tradicionais sediadas em suas áreas de abrangência. Além disso, cabe ressaltar os avanços obtidos no aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão dessas Unidades. O CONAMA tem por missão assumir a coordenação geral do sistema, tendo como órgãos executores, na esfera federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação para a Biodiversidade (ICMBio) e o IBAMA; e nas esferas estadual e municipal, os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente. Mediante a sua criação de regulamentação, uma nova perspectiva foi aberta para o controle do acesso e uso aos recursos naturais no País. No rol dos seus instrumentos de gestão estão incluídos os Conselhos Gestores e os Planos de Manejo.

#### 4.1.5.2 Características do Código Florestal Brasileiro

Mesmo se considerarmos o esforço da inovação contido na formulação de políticas territoriais e de gestão dos recursos naturais de uso comum, as evidências disponíveis comprovam que a busca de harmonização dos objetivos de conservação do patrimônio natural e do desenvolvimento ainda permanecer muito aquém do que seria desejável face ao agravamento da crise socioambiental em todos os níveis de gestão.

Mais especificamente, um exemplo claro que temos neste sentido diz respeito à formatação do Novo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012). Ele veio revogar o Código Florestal Brasileiro de 1965 (Lei nº 4.771, de 15 de

setembro de 1965), sendo uma lei brasileira que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Após 12 anos de tramitação, ele foi aprovado na Câmara dos Deputados em 25 de maio de 2011, para ser aprovado um ano depois no senado, gerando manifestação de ONGs, ativistas e movimentos sociais. As principais diferenças de ambos podem ser visualizadas no quadro 28 abaixo:

Quadro 28 – As principais diferenças entre o Código Florestal de 1965 e o Código Florestal de 2012

Temas	Reserva Legal	Áreas de Preservação Permanente	Mata ciliar (referente às APPs)	Área rural consolidada	Anistia
<b>Código Florestal (1965)</b>	Na Amazônia Legal (Amazônia livre para exploração): 80% em área de florestas, 35% em área de cerrado, 20% em demais regiões e biomas do país. Cálculo da reserva legal excetua APPs. Averbação da RL em cartório	Proteção da vegetação nativa de margens de rios, lagos e nascentes, tendo como parâmetro o período de cheia. Várzeas, mangues, matas de encostas, topos dos morros e áreas com altitude superior a 1800 metros não podem ser exploradas para atividades econômicas	30 metros para matas ciliares em rios até 10 metros de largura. 50 metros nas margens de rios entre 10 e 50 metros de largura, e ao redor de nascentes de qualquer dimensão. 100 metros nas margens de rios entre 50 e 200 metros de largura. 200 metros para rios entre 200 e 600 metros de largura. 500 metros nas margens de rios com largura superior a 600 metros. 100 metros nas bordas de chapadas. Exige autorização do Executivo federal para supressão de vegetação nativa em APP e para situações onde for necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social	Não contempla conceito de área consolidada. Recomposição, regeneração e compensação são obrigatórias	Pena de três meses a um ano de prisão simples e multa de 1 a 100 vezes o salário mínimo
<b>Código Florestal (2012)</b>	Na Amazônia Legal: 80% em área de florestas, 35% em área de cerrado, 20% em demais regiões e biomas do país. Cálculo da reserva incluía APPs. Imóveis de até quatro módulos fiscais não precisam recompor a RL. Fim da exigência de averbação da RL em cartório. Permissão de exploração econômica da RL com autorização do Sisnama	Proteção da vegetação nativa de margens de rios, lagos e nascentes, tendo como parâmetro o nível regular da água. Várzeas, mangues, matas de encostas, topos dos morros e áreas com altitude superior a 1800 metros podem ser utilizadas para determinadas atividades econômicas	30 metros para matas ciliares em rios de até 10 metros de largura; quando houver área consolidada em APP de rio de até 10 metros de largura, reduz-se a largura mínima da mata para 15 metros. 50 metros nas margens de rios entre 10 e 50 metros de largura, e ao redor de nascentes de qualquer dimensão. 100 metros nas margens de rios entre 50 e 200 metros de largura. 200 metros para rios entre 200 e 600 metros de largura. 500 metros nas margens de rios com largura superior a 600 metros. 100 metros nas bordas de chapadas. Permite a supressão de vegetação em APPs e atividades consolidadas até 2008, desde que por utilidade pública, interesse social ou	Estabelece o conceito de áreas rurais consolidadas. Imóveis até quatro módulos fiscais não precisam recompor a vegetação nativa	Isenta os proprietários rurais das multas e sanções previstas na lei em vigor por utilização irregular de áreas protegidas até 22 de julho de 2008

			de baixo impacto ambiental, incluídas atividades agrossilvipastoris, ecoturismo e turismo rural. Outras atividades em APPs podem ser permitidas pelos estados por meio de Programas de Regularização Ambiental (PRA). A supressão de vegetação nativa de nascentes, de dunas e restingas somente poderá se dar em caso de utilidade pública		
--	--	--	---	--	--

Fonte: elaboração própria, 2016.

O Novo Código Florestal envolveu ao menos três pontos polêmicos tensionados por interesses ruralistas e ambientalistas. Em primeiro lugar, os parlamentares ruralistas, hegemônicos no Congresso, atuaram a favor de uma redução das faixas mínimas de preservação previstas pelas APPs. Os ruralistas também desejavam obter permissão para realizar determinadas culturas em morros, o que é vedado pelas APPs. As zonas de Reserva Legal também foram foco de debate, uma vez que os ruralistas pretendiam favorecer uma redução das áreas de reserva. Por fim, ambientalistas questionaram a suspensão das multas por desmatamentos ocorridos antes de 22 de julho de 2008 que a nova lei permite desde que o responsável assine o Programa de Regularização Ambiental (PRA) com o órgão ambiental. Afirmaram que foi um “retrocesso ambiental” a sanção do Novo Código Florestal, pois com se ele se anistia os desmatadores e abre-se brechas para novos crimes ambientais.

Desse modo, com base nesse Novo Código Florestal, a zona costeira tem sido também fortemente impactada, trazendo inúmeras consequências tanto para o território quanto para seus habitantes, não havendo ainda um consenso entre os mais diversos setores da sociedade sobre a pertinência de sua implantação.

#### *4.1.5.3 Considerações sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO)*

Outro exemplo emblemático das incoerências decorrentes das novas políticas de planejamento e gestão implantadas a nível federal é o PNGC instituído pela Lei nº 7.661 de 16/05/1988, como parte integrante da Política Nacional para Recursos do

Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente, fixada pela Lei nº 6.938 de 02/09/1981. Sua principal função é a proteção socioambiental da zona costeira, contribuindo para aumentar a qualidade de vida de sua população e proteger o patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, por meio do zoneamento de usos e atividades na zona costeira, bem como pela fixação de normas e diretrizes a serem seguidas pelos Estados e Municípios (BRASIL, 2004).

De acordo com Vianna, Bonetti e Polette (2012, p. 359),

O PNGC possui nove instrumentos, quatro gerenciais e cinco operacionais. Os gerenciais são os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro e ainda o Plano de Ação Federal em Gerenciamento Costeiro (PAF), no qual estão definidas as responsabilidades e procedimentos institucionais das políticas estaduais e municipais de gestão costeira, obedecendo à estrutura hierárquica União-Estado-Município. Os operacionais são Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC), Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (Sigerco), Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC) e Relatório da Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), que auxiliam na implementação do plano com ações concretas de gestão da zona costeira.

Algumas críticas que este Plano passou a receber dizem respeito à constatação da excessiva generalidade de suas normas básicas, deixando muitas questões ainda em aberto e não apresentando soluções concretas para os atuais problemas desta região. Expressando um importante compromisso com o desenvolvimento ecológico e socialmente sustentável do litoral, fundamenta a operacionalização do GERCO. Este último tem por objetivo estratégico promover, de forma articulada, a gestão ambiental, o planejamento da utilização dos recursos costeiros e marinhos, bem como o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos do País. Todavia, até o momento ele não tem conduzido a modificações significativas do cenário tradicional de *mau-desenvolvimento* (SACHS, 2007a) dessas regiões (VIEIRA et al., 2009).

#### 4.2 INOVAÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS A NÍVEL ESTADUAL

As inovações políticas e institucionais em curso no estado concentram-se atualmente na criação de arranjos institucionais que incidem tanto positiva quanto negativamente configuração da gestão costeira. Sua consideração, mesmo de forma

cursiva, permite-nos avaliar se as evoluções recentes nas políticas e programas governamentais estão abrindo espaços favoráveis à implantação de sistemas de gestão compatíveis com os critérios básicos de promoção de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável no cenário costeiro. Em princípio, as evidências indicam que os discursos oficiais dos agentes do Poder Público diferem substancialmente do que pode ser verificado na prática.

#### **4.2.1 Considerações sobre o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD)**

O governo estadual implantou vários projetos de desenvolvimento para distintos setores econômicos, sendo que em todos eles a busca pelo “desenvolvimento sustentável” se tornou prioritária. Neste sentido, destaca-se o Plano Catarinense de Desenvolvimento elaborado para o período de 2007 a 2015. Buscou-se promover uma administração descentralizada entendida como um componente essencial na formação de parceiras múltiplas e flexíveis (num total de 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional) visando consolidar os diversos aglomerados produtivos do Estado e aumentando assim sua competitividade nos cenários nacional e internacional<sup>134</sup>. Os novos projetos a serem concentrados nas áreas-chave de economia e meio ambiente, desenvolvimento social, inovação tecnológica e políticas públicas devem estimular a participação ampla da sociedade civil organizada na reorganização dos sistemas de gestão.

Como instrumento que procura incorporar a complexidade embutida na socioeconomia catarinense, o Plano define diretrizes e estratégias que, muitas vezes, adquirem um caráter intersetorial. Assim, busca a sinergia e a convergência entre as diferentes áreas de atuação do governo, entre o governo e as organizações do terceiro setor, e entre o governo e o setor produtivo (PLANO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO, 2007).

No item relativo à economia ambiental, estão incluídas ações estratégicas que visam garantir o desenvolvimento sustentável e a competitividade sistêmica do

---

<sup>134</sup> Este projeto vai de encontro com o PAC, existente a nível federal, que visa a retomada do projeto de crescimento econômico para o Brasil. Ele apoia projetos de investimento em infraestrutura em várias regiões do Brasil, inclusive Santa Catarina, para melhorar a infraestrutura social, de energia e de transportes.

Estado. Tais ações abrangem a *modernização da infraestrutura, iniciativas empreendedoras e a promoção da agricultura ecológica*. A primeira área visa oferecer ao conjunto da população do Estado sistemas básicos de qualidade em logística de transporte de cargas e passageiros e oferecer aos domicílios e empresas condições de acesso aos serviços de energia elétrica, gás natural, telefonia e saneamento. A segunda refere-se ao apoio às empresas instaladas no Estado, contribuindo de um lado para seu desenvolvimento e evitar que sejam realocados para outras regiões e, de outro lado, criar políticas atrativas para que novas empresas se instalem em Santa Catarina. Já as ações voltadas para a agricultura ecológica contemplam o desenvolvimento do espaço rural, o aumento da competitividade dos produtos agropecuários e a gestão eficiente e sustentável dos recursos naturais.

De acordo com o PCD, as diretrizes para a área da agricultura e meio ambiente são derivadas da análise retrospectiva e dos cenários construídos para o futuro. A primeira diretriz – melhorar a atratividade e a qualidade de vida no interior para reduzir o êxodo rural e o processo de litoralização – está relacionada à diminuição da pobreza no meio rural e à redução das desigualdades, em termos de oportunidades e acesso a serviços, entre o meio rural e o urbano, e entre as pequenas e grandes cidades. Nesse sentido, os programas de qualificação de trabalhadores dos meios rural e pesqueiro e a oferta regionalizada de serviços de saúde, educação e lazer, por exemplo, incentivam a permanência das pessoas na atividade rural e em cidades de pequeno e médio portes. Para a consecução da segunda diretriz – o aumento da competitividade do agronegócio –, as principais estratégias são a ampliação dos serviços de pesquisa e de assistência técnica em atividades que sejam inovadoras e que possuam alta densidade econômica, além do apoio à organização dos produtores e a ações que agreguem valor à produção primária. A necessidade do reconhecimento da multifuncionalidade dos ecossistemas do espaço rural está inserida num contexto em que o meio rural deixa de ser apenas produtor de matérias-primas e alimentos e passa ser visto como um espaço de múltiplas funções, tais como lazer, preservação da cultura, turismo, conservação da biodiversidade e do patrimônio natural, cultural, arquitetônico e paisagístico.

Neste sentido, torna-se necessário criar mecanismos de promoção de atividades e serviços não-agrícolas para melhorar a atratividade do meio rural; valorizar e fortalecer a oferta de serviços ambientais pelo espaço rural; recuperar o

patrimônio natural e cultural desse espaço. O fortalecimento da gestão ambiental, por sua vez, pressupõe estratégias de regulação do uso do solo, do uso da água, de promoção da conservação da biodiversidade e da educação ambiental. Em relação aos recursos hídricos, as estratégias referem-se à implantação de sistemas de informação e ações de monitoramento dos corpos de água que permitam maior conhecimento e controle sobre a quantidade e qualidade dos recursos hídricos disponíveis<sup>135</sup>.

#### **4.2.2 Ênfase no desenvolvimento do turismo**

Do ponto de vista estratégico, o governo do Estado tem também como eixo prioritário o desenvolvimento do setor turístico, que ocupa hoje em dia uma posição de liderança no conjunto dos estados da Federação. No entanto, o foco não é apenas o turismo de praias e serra, estendendo-se à promoção do patrimônio natural. Neste sentido, o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (caso que será detalhado mais adiante) vem se tornando uma atração privilegiada, situando-se nas proximidades da capital Florianópolis, entre serras e praias.

O governo estadual pretende desenvolver o turismo de forma integrada e sustentável, para que a competitividade das regiões alcance “bons níveis nas ofertas dos produtos”, atendendo às dimensões do território e do ambiente. A intenção é torná-lo uma fonte geradora de negócios e geração de empregos, realizar e promover ações de marketing de produtos e segmentos turísticos, sempre se apoiando na dimensão ambiental e garantindo a inserção de novos produtos que visem o desenvolvimento sustentável. Conseqüentemente, incentiva-se a vinda de investidores, donos de hotéis e pousadas, e comércios dos mais variados tipos – promovendo assim o turismo de massa.

---

<sup>135</sup> Através destas propostas, verificamos que as diretrizes vão de encontro ao que se entende por um desenvolvimento territorial sustentável. Entretanto, não coube a esta tese analisar até que ponto e em que medida cada uma das propostas foram atendidas, e as conseqüências disso para a zona costeira catarinense.

### 4.2.3 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs)

O processo de descentralização do sistema de planejamento e gestão em curso nos últimos cinco anos parece estar gerar condições institucionais favoráveis para o fortalecimento das políticas públicas de desenvolvimento territorial, à promoção de iniciativas locais, à inserção de novos atores públicos e à formação de novas coalizões nos espaços públicos (CERDAN et al., 2011). Por meio da criação das SDRs, o Governo Estadual vem procurando integrar os 293 municípios catarinenses na busca – por enquanto incerta - de condições mais favoráveis à promoção de um novo ciclo de desenvolvimento no estado (VIEIRA et al., 2005). Elas dispõem de um conjunto de novos instrumentos de gestão: o Conselho de Desenvolvimento Regional, a Agência de Desenvolvimento Regional, as Agências Setoriais de Desenvolvimento e as Associações Intermunicipais.

Essas Secretarias de Desenvolvimento Regionais representam “agências oficiais de desenvolvimento”, passando a assumir as seguintes funções: (i) efetivar a prospecção das necessidades sociais básicas, induzindo a participação dos vários agentes públicos e/ou privados, elaborando políticas públicas, regulando e fiscalizando o seu processo de implementação; (ii) apoiar as ações dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs); (iii) formular projetos específicos no âmbito de um sistema de planejamento integrado e regionalizado, ao lado dos CDRs; (iii) atuar nos níveis intermediários de comunicação entre o estado e municípios no processo de descentralização. Elas podem ser vistas, portanto, como novos atores no território (CERDAN et al., 2009). Contudo, uma primeira avaliação torna evidente as dificuldades de implementação desse novo sistema de planejamento, devido à falta de tradição e de competência nessa nova forma de operar com sistemas descentralizados de tomada de decisão (CAZELLA et al., 2009).

Cabe reconhecer que essa iniciativa tem encontrado eco em diversas ações do Governo Federal inspiradas nos preceitos do desenvolvimento territorial. A importância dessa orientação política é de tal ordem que, recentemente, foi instituída uma comissão interministerial, sob a tutela da Casa Civil, com o propósito de coordenar essas diferentes ações, buscando evitar ou, pelo menos dirimir as sobreposições e a já notória desarticulação entre as mesmas (VIEIRA et al., 2009).

#### **4.2.4 Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC)**

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro visa orientar a utilização racional dos recursos ambientais da zona costeira estadual intentando a elevação da qualidade de vida de sua população e a proteção de seus patrimônios natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico. Também deve prever o zoneamento de usos e atividades dessa região. Deve ficar subordinado aos princípios normativos gerais, às diretrizes e aos objetivos específicos PNGC, instituído pela Lei federal nº 7.661/1988. Os municípios podem elaborar Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro (PMGCs), e designar os órgãos competentes para a sua elaboração e execução, observadas as normas gerais, definições, diretrizes e objetivos específicos do PNGC e do PEGC.

#### **4.2.5 Código Estadual do Meio Ambiente**

Em 2008 tiveram início as discussões sobre o perfil de um Código Ambiental ajustado às peculiaridades do Estado. Em 2009, ele foi promulgado (Lei nº 1.475) após a realização de dez audiências públicas (o que não significa que todos os setores sociais concordaram com as novas diretrizes propostas), ouvindo todos os segmentos produtivos. O argumento utilizado é que, sendo Santa Catarina um Estado que apresenta peculiaridades pela sua área geográfica, clima, relevo, solo, estrutura fundiária baseada na pequena propriedade rural, e, acima de tudo, pela capacidade produtiva que detém, seria preciso gerir com o máximo de bom senso e racionalidade o aproveitamento sustentável dos seus recursos naturais (CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA, 2009).

Com a justificativa de adequar a Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente, com a nova lei federal que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa – Lei nº 12.651/2012 e Lei Federal Complementar nº 140/2011, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina aprovou o PL 0305.4/2013. Por fim, a Lei foi sancionada pelo Governador Raimundo Colombo, no dia 21 de janeiro de 2014 e publicada do Diário Oficial do Estado no dia 22 de janeiro de 2014.

De acordo com o governo estadual, este código objetiva ser uma norma ambiental sólida, coerente, visando a administração dos recursos naturais em favor do “desenvolvimento socioeconômico sustentável”, ou seja, preservar os recursos naturais de forma economicamente viável e socialmente justa. Mas, na prática não é isso o que se verificou, pois, entre as várias medidas tomadas, ele diminuiu as áreas de proteção permanente e permitiu o direito de proprietários de imóveis residentes dentro das unidades de conservação de continuarem em suas residências até que sejam pagas as indenizações devidas.

Uma dessas unidades de conservação impactadas por este Código ambiental é o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST), que passou atualmente por um processo de recategorização de suas terras, passando a ser alvo de especulação imobiliária e de um “mau desenvolvimento”. Conhecendo seu processo de criação e de recategorização, é possível analisar os discursos e as motivações reais dos diferentes atores por trás de cada processo, bem como a visão de desenvolvimento contraditória que pode ser observada quando se trata do acesso e uso de um mesmo recurso natural – especialmente quando refere-se a atores governamentais, empresários e comunidades tradicionais.

#### **4.2.6 O processo de criação e de recategorização do PEST**

O PEST é uma Unidade de Conservação de proteção integral criada em 1975, com uma área de 87.475 hectares que se estende desde o sul de Florianópolis até o norte do município de Garopaba, localizado no litoral centro-sul do Estado de Santa Catarina. Ele é um dos principais parques de conservação do Brasil. Sua criação foi pautada na necessidade de proteger os diferentes tipos de vegetação da região (Restinga, Floresta Atlântica, Matinha Nebular, Campos de Altitude e Floresta de Araucárias), distribuídos em uma área que abrange desde a faixa litorânea até a região serrana. A ocupação humana no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro está distribuída em 57 comunidades residentes no interior do parque ou em sua periferia, composta de agricultores familiares que praticam uma agricultura tradicional originada dos primeiros colonizadores da região, pescadores artesanais que habitam a faixa litorânea abrangida pela unidade de conservação, além de empresários e

comerciantes (OLIVEIRA, 2005). Ele possui vários sítios e patrimônios culturais e históricos do estado de Santa Catarina, mas alguns já em estado de deteriorização devido à falta de fiscalização e abandono por parte dos órgãos responsáveis por sua manutenção (MORARI, 2010).

O PEST foi criado com base no incentivo e no trabalho de zoo-botânicos e biólogos que estudaram e colocaram em evidência a importância da conservação da biodiversidade existente na área. Mas evidenciou-se também o seu potencial tendo em vista a promoção do turismo e o provisionamento dos recursos hídricos para o conjunto da região metropolitana de Florianópolis.

No ano de sua implantação, o discurso oficial concentrava-se na afirmação de que sua implantação não entraria em choque com as metas de desenvolvimento urbano e industrial do Estado, favorecendo, antes, o processo de crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população sediada no seu entorno – além de contribuir como um fator de redução da poluição em sua área de influência (FATMA, 2003).

Um dos maiores impactos da criação do PEST sobre as populações que tradicionalmente habitavam a região foi impedi-las de continuarem a exercer, em seu interior, atividades habituais como a agricultura, extrativismo e pesca. Isso porque a definição de uma unidade de conservação fixa novos limites e regras para a utilização dos recursos naturais da área, e as populações tradicionais que vivem na região se viram proibidas de praticar suas atividades de subsistência (pecuária domiciliar ou extensiva e agricultura de subsistência, por exemplo). Assim, a maioria dos residentes da área foi expulsa, existindo poucas indenizações pagas às populações locais<sup>136</sup>. Estes moradores então se sentiram duplamente lesados: de uma parte, perderam as suas terras e, de outra parte, por saberem que deverão submeter-se a intermináveis processos burocráticos, sem, por isso, ter certeza de receber a indenização justa.

Sem alternativas e com a completa falta de planejamento integrado, resultando em ações pulverizadas e descontroladas, a comunidade, despreparada, passa então a “explorar” o turismo, em conflito com as antigas atividades tradicionais que mantinham parcialmente. Para agravar ainda mais este cenário, tem-se a

---

<sup>136</sup> Existiram apenas algumas iniciativas em 1980, e outras entre 1993 e 1998, totalizando 10% das famílias indenizadas (OLIVEIRA, 2005).

chegada de novos atores de outras regiões de Santa Catarina e de outros Estados, muitas delas articuladas com os representantes públicos, intensificando-se assim a especulação imobiliária, facilitada pelo loteamento irregular de inúmeras áreas, com lotes de tamanhos diversos. Estes novos moradores acabaram também iniciando atividades econômicas alternativas e projetos de desenvolvimento para a área (empreendimentos turísticos, desenvolvimento de esportes e lazeres aquáticos). Com isso atraiu-se milhares de turistas, alguns dos quais se transformaram em novos moradores, outros moradores a procura de trabalho e despertou o interesse de empreendedores do setor imobiliário, desencadeando uma urbanização turístico-imobiliária (MORARI, 2010). Estas novas atividades econômicas contribuíram para a emergência de novos arranjos produtivos e coalizões econômicas e políticas que reúnem algumas famílias tradicionais dominantes, atores públicos de diferentes setores (fomento, pesquisa, extensão rural) e também novas representações de produtores – pescadores, moradores dos bairros e pessoas oriundas da região ou de fora. Aparecem novos representantes da sociedade civil e emergem outros espaços de discussão e de negociações públicos (fóruns, conselhos de desenvolvimento, comitês de microbacias, agenda 21, etc.)<sup>137</sup>.

Outro problema advindo da criação do PEST foi que seu plano de manejo só foi feito em 2002, e assim as leis existentes não eram respeitadas por uma parte dos atores do território: as regras eram muito restritivas e os limites do Parque apenas teórico (a demarcação não era visível sobre o terreno). Então, até este momento a população sofria com a falta de controle e de fiscalização eficaz, permitindo a venda ilegal de terras, de construções irregulares e da prática do turismo indiscriminado. A agricultura também sempre foi praticada na região, intensificando-se a poluição dos rios e dos solos, pelo descarte incorreto e uso intensivo de agrotóxicos.

Portanto, como consequência destes impactos gerados pela criação do PEST, aparecem variados conflitos de interesses entre as populações locais e o Estado, entre os projetos de desenvolvimento econômico de grande amplitude e as atividades de subsistência. Neste contexto, aparecem estratégias de resistência por parte de

---

<sup>137</sup> Durante muito tempo, várias ONGs e movimentos sociais não interagiram com o governo local, por princípio ou como manifestação de oposição. Mesmo se isso permitiu a consolidação de uma certa autonomia, esse fenômeno dificultou a conversa com os outros atores do território para a construção de um projeto político mais amplo (CERDAN et al., 2011).

alguns atores. Diante deste cenário, e somando-se as restrições normativas impostas aos moradores tradicionais, antes da aprovação da recategorização do PEST por parte do Estado já haviam movimentos sociais que se uniram a fim de propor ao Poder Público a redução da área do Parque e a criação de novas Unidades de Conservação. Estes movimentos eram formados por atores locais com o apoio de organizações da sociedade civil, pois eram os mais impactados pelo Parque ter sido considerado ao longo das décadas uma Unidade de Conservação de Proteção Integral.

Deste modo, em 2005 formou-se o “Movimentos pela recategorização” (ver Quadro 29). Através da Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC), com financiamento do Banco Alemão KFW e de estudos técnicos realizados pela FATMA, foi possível negociar esses novos limites, juntamente com o Ministério Público.

Quadro 29 – Atores existentes em torno do Movimento pela recategorização

	<b>Organizações da sociedade civil</b>	<b>Poder Público</b>	<b>Organizações do setor privado</b>	<b>Universidades e Instituições de ensino</b>
<b>Atores existentes dentro do PEST e em seu entorno</b>	AMOPRAN- Naufragados, Associação dos Barqueiros da Guarda do Embaú, Associação de Surf e Preservação da Guarda, Associação Comunitária da Guarda do Embaú, Gigante Espírito do Tabuleiro, Associação Rádio Comunitária Pinheira, Associação dos Moradores do Mar Aberto, Associação Praia da Guarda (Barraqueiros), Associação da Praia do Sonho, Associação dos Protetores da Ponta do Papagaio, Guardiões da Pinheira, Conselho de Saúde da Pinheira, Associação Pró-Crep, Associação das Idosas da Pinheira, Associação de Areias do Macacu, Sindicato Rural de Paulo Lopes, Conselho Comunitário da Gamboa, Cooperativa Rural de Paulo Lopes, Fórum da agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera	Prefeitura de Palhoça, prefeitura de Paulo Lopes, prefeitura de Garopaba, Câmara Municipal de Garopaba, Câmara Municipal de Paulo Lopes, Conselho Municipal de Turismo de Palhoça, Secretaria de Indústria e Comércio de Palhoça		

<p><b>Atores existentes fora dos limites do PEST</b></p>	<p>Conselho Nacional da Reserva da Biosfera, FEEC, FELC</p>	<p>FATMA, MMA, Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina, Promotoria Temática da Serra do Tabuleiro, Fórum Parlamentar do Parque do Tabuleiro, APA-BF</p>	<p>Empreendedores do setor turístico</p>	<p>NMD/UFSC</p>
--	---	--	--	-----------------

Fonte: elaboração própria, 2016.

Entretanto, emergem duas visões claras durante este processo de discussão: de um lado, os atores locais e alguns empreendedores são a favor da recategorização das zonas costeiras do parque de modo que as regiões já urbanizadas sejam consideradas como exteriores ao parque e administradas de forma direta e deliberativa pela população local. De outro lado, vários protagonistas se posicionam contra e declaram a proposição anticonstitucional. Segundo eles, este mosaico oferece a possibilidade de uma intensificação da urbanização, da especulação imobiliária e do turismo de massa, comprometendo a dinâmica ecológica do conjunto da unidade de conservação.

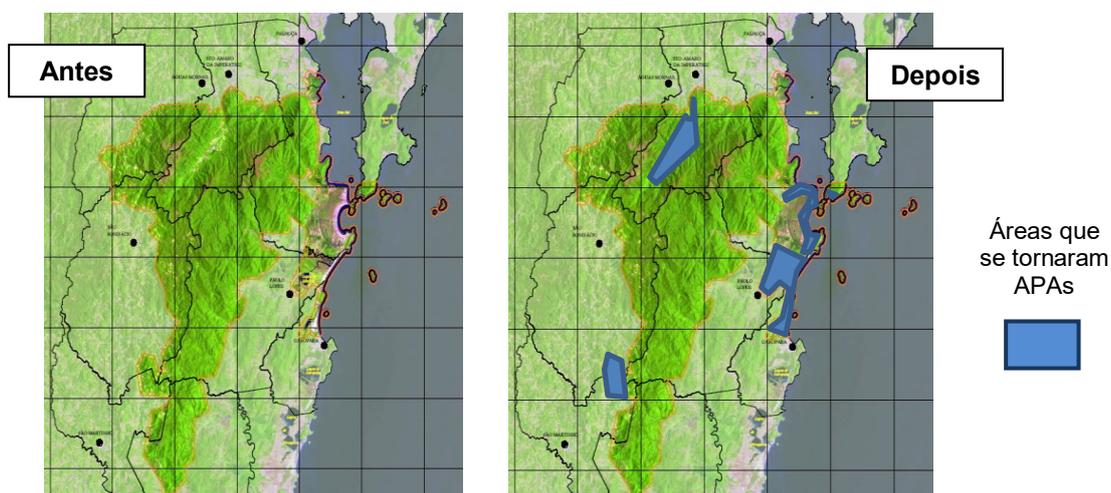
Em 2008 foi elaborado um Projeto de Lei em que participaram apenas a Secretaria do Estado do Desenvolvimento Sustentável (SDS)<sup>138</sup> e o Governo estadual de Santa Catarina, e em 2009, através do Decreto nº 14.661, foi instituído o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Maciambu<sup>139</sup> (ver

<sup>138</sup> A SDS contempla cinco áreas de desenvolvimento: economia; meio ambiente; recursos hídricos; ciência, tecnologia e inovação; e mudanças climáticas. Ela também foi parte importante na elaboração e aprovação do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina.

<sup>139</sup> É importante destacar a diferença entre estas três formas: *Mosaico* é o conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, cuja gestão será feita de forma integrada e participativa, considerados os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. *Parque estadual* é uma unidade de proteção integral, com área de posse e domínio públicos, inalienável, indisponível, no todo ou em parte, que tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, na recreação em contato com a natureza e ecoturismo. Por sua vez, *área de proteção ambiental* é uma unidade de conservação da natureza do tipo unidade de uso sustentável, constituída por terras públicas ou privadas, com certo grau de ocupação humana, podendo compreender ampla gama de paisagens naturais, seminaturais ou alteradas, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Figura 15). Ele se inscreve nos esforços conduzidos pelo governo de Santa Catarina para atrair investidores estrangeiros e promover um turismo de massa (modelo Dubai). Desse modo, a recategorização do Parque vem de uma iniciativa do governo de Santa Catarina e de seu secretário em torno das questões ambientais. O movimento pela recategorização do Parque não foi associado a este processo em nenhum momento. Este decreto não considerou os esforços coletivos e os estudos realizados nos últimos anos. Passou-se então de uma unidade de conservação de proteção integral para um mosaico de áreas protegidas de uso sustentável, com regras menos restritivas de ocupação do território e de uso dos recursos, mas que oferece a possibilidade aos investidores estrangeiros de se instalarem na região.

Figura 15 – O PEST: o antes e o depois da recategorização



### Áreas recategorizadas



Fonte: FATMA e Azevedo (2008).

Vários conflitos emergiram e se acentuaram após a recategorização do PEST. São eles: conflitos históricos envolvendo comunidades tradicionais e o Estado, muitas vezes ligados a grupos de famílias que tradicionalmente habitavam a região; perda de espaços usados na pesca e na prática da agricultura; fiscalização inadequada das áreas de preservação/conservação dos Patrimônios Natural e Histórico/Cultural; apropriação de áreas públicas para fins privados; construções irregulares; poluição hídrica; conflitos das comunidades rurais com órgãos de fiscalização ambiental como a FATMA, IBAMA, Polícia Ambiental e principalmente com o Ministério Público; capacidade de suporte da área protegida em relação ao rápido crescimento populacional; características e fragilidade dos ecossistemas relacionadas à exploração econômica e especulativa; e desrespeito aos nativos da área pelos novos habitantes, com alterações inclusive no modo de vida das comunidades, com mudanças de valores e transformações culturais.

Vale a pena também destacar um outro conflito importante, referindo-se a quem pertencia as terras do Parque antes de sua instituição (se era da União, do Estado ou do município de Palhoça), se foi de forma legal vendidas estas terras para loteamentos ou como será feita a indenização dos moradores irregulares<sup>140</sup>. Esta questão ainda está sendo discutida (ver quadro 30 sobre a mudança dos sistemas de gestão da região).

Quadro 30 – Evolução dos sistemas de gestão na região do PEST

Período	Fatores de mudanças de sistemas de gestão	Sistema de gestão	Normas implementadas	Características
1698	Terra concedida para demarcação, exploração e confirmação	Sesmaria	Terra cedida por um capitão-mor	Se não cumprissem as funções, as terras seriam devolvidas para a Coroa
1728	Terras doadas aos moradores da Ilha de Santa Catarina, pois eram consideradas terras abandonadas	Regime de uso comum – uso público e pastagem de gado	Provisão n° 33 de 1720 e confirmação em 1728	Mesmo tendo sido doadas, as terras continuavam pertencentes à Coroa, já que o sesmeiro não cumpriu suas

<sup>140</sup> As praias da Pinheira, Guarda do Embaú e Sonho, com uma população de 30 mil pessoas, foram liberadas de todas as restrições que sofreram durante anos quando o governador assinou a revogação da lei que instituiu uma Área de Proteção Especial (APE) no entorno do Parque do Tabuleiro. Com o projeto do movimento de recategorização, estas 30 mil pessoas voltarão a ser incluídas em uma unidade de conservação (APA) e sofrerão novamente sérias restrições, das quais já estariam livres.

				funções (não havia Estado, apenas províncias)
<b>1852</b>	As terras passam para a administração de São José, pois elas já pertenciam ao município	Federal	Lei nº 347 da Assembleia Legislativa Municipal	Apenas a administração era de São José, mas as terras pertenciam ao Império
<b>1884 e 1889</b>	Desmembramento de São José e Palhoça, e as terras passam para este último	Estadual	Decreto estadual nº 184 e Artigo 54 da Constituição Federal de 1889	Os Estados passaram a ter a posse das terras devolutas
<b>1904</b>	Transferência da administração do Estado para Palhoça, para lotes não superiores a oito hectares	Municipal	Lei nº 652 Cedido apenas o título provisório da área	Apenas a administração foi transferida, mas Palhoça se sentiu proprietária e começou a vender lotes e promover o arrendamento das terras
<b>1975</b>	É criado o PEST, e a área é declarada de utilidade pública	Estadual	Decreto Estadual nº 1.260/1975	Unidade de Conservação de Proteção Integral
<b>1979</b>	Parte da área é desmembrada, e existe um loteamento privado	Privada	Decreto nº 8.857	Loteamento realizado por uma empresa privada
<b>1981</b>	Define a Área de Proteção Especial (APE) de 500 metros no entorno do PEST	Estadual	Decreto Estadual nº 14.250/1981	É uma particularidade de Santa Catarina que gera problemas de gestão, conflitos com os ocupantes da área, dificuldades de integração com comunidades vizinhas e alteração do foco de proteção do PEST
<b>2000</b>	Criação de uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, que engloba uma parte do PEST	Federal	Decreto Federal de 14/07/2000 – APA da Baleia Franca	-
<b>2009</b>	Processo de recategorização do PEST, transformando-o num Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Maciambu	Estadual	Lei Estadual nº 14.661/2009 – Área de Proteção Ambiental do Entorno Costeiro (desmembramento) do PEST	A Unidade de Conservação de Proteção Integral foi desmembrada em Unidades de Conservação de Uso Sustentável (APAs)

Fonte: elaboração própria, 2016, baseada em PPMA/SC (2008 e FATMA (2006).

Algumas soluções foram apresentadas pelos estudos técnicos para resolver estes conflitos entre Estado, município e moradores. São elas: i) a convalidação de

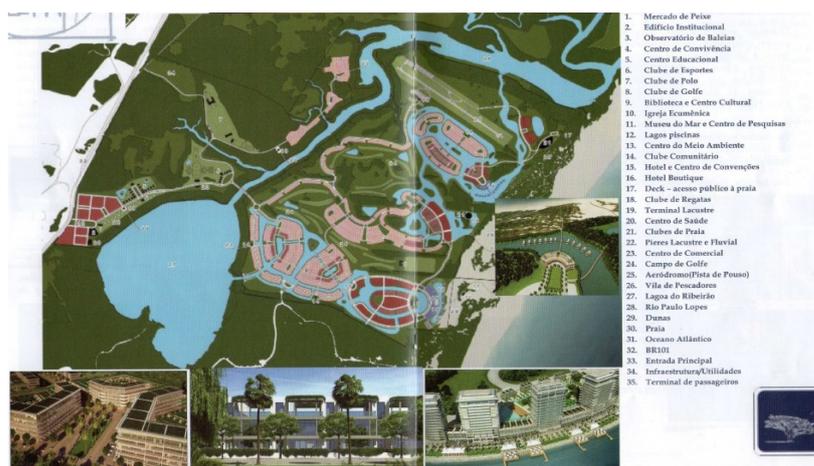
títulos vendidos pela Prefeitura de Palhoça ou de empreendimentos imobiliários regulares aprovados pela Prefeitura (mas o Estado perderá seu patrimônio); ii) decretação da nulidade dos registros originados da venda pela Prefeitura de Palhoça e retorno à propriedade do Estado (os moradores podem entrar com ações judiciais contra quem lhes vendeu as terras); iii) doação da área desanexada em 1979 para a Prefeitura de Palhoça e futura regularização desta dos títulos emitidos indevidamente (até as áreas não ocupadas passam a ser de Palhoça, e assim não se resolve o problema, apenas o transfere); iv) permissão de permanência dentro da UC ou relocação dos proprietários que estavam na área antes da criação do PEST, através de um Termo de Compromisso Ambiental (mas é difícil estabelecer o que é população tradicional e de ter certeza de que o Termo de Compromisso será cumprido); v) para aqueles que ingressaram no PEST depois de sua criação resta apenas pedir o ressarcimento a quem lhe vendeu indevidamente as terras. Até o momento ainda não se chegou a um consenso e nem se resolveu nenhum conflito.

Vários estudos técnicos já foram realizados, mas foram desconsiderados pelo Poder Público ao se estabelecerem novos dispositivos jurídicos. O parecer da FATMA, dizendo ser inviável a recategorização do PEST já que a área necessita ser mantida sob a proteção integral através de uma Unidade de Conservação, que afirma ser preciso considerar os preceitos da lei existentes no SNUC, não foram levados em conta. Não foram consideradas as opiniões e saberes das comunidades tradicionais, e nem que toda a área é composta por ecossistemas frágeis. O que ocorreu foi o aumento da área disponível para especulação imobiliária e para a implantação de novos empreendimentos, reforçando ainda mais a dinâmica de urbanização da zona costeira centro-sul catarinense. E as discussões e debates ainda permanecem (CERDAN; POLICARPO, 2012).

Neste sentido, destaca-se o Projeto Porto Baleia. Este projeto especifica as linhas mestras de um plano privado de urbanização de uma porção substancial da APA do Entorno Costeiro, situada no litoral centro-sul de Santa Catarina, e que foi criada na esteira do processo de recategorização do PEST. No texto do Relatório de Impacto Ambiental deste projeto, que foi difundido em 2014, consta ainda a intenção de agregar valor imobiliário e garantir uma ocupação ecologicamente sustentável numa área calculada em 1.132 hectares (com uma área privada de 866, 20 hectares) (ver Figura 16). Isto se traduziria num planejamento físico territorial criterioso e no

resgate de princípios da ecologia da paisagem, além da utilização do que há de mais inovador em termos de urbanismo ecológico (RIMA PORTO BALEIA, 2014). Estima-se a presença de aproximadamente 13.000 pessoas/dia na baixa temporada, e 15.000 pessoas/dia no verão.

Figura 16 - Ocupação proposta pelo Projeto Porto Baleia para o ano de 2035



Fonte: RIMA Porto Baleia, 2014.

Como benefícios possíveis para a população que habita atualmente esta área, o documento destaca, num cenário de vinte anos: (i) a perspectiva de abertura de um ciclo de desenvolvimento municipal sustentável, que poderá elevar os níveis atuais de arrecadação municipal, fortalecendo a capacidade do município melhorar a rede de serviços e equipamentos públicos; (ii) a ampliação das oportunidades tendo em vista a geração de trabalho e renda para as comunidades locais; e (iv) a criação de um polo de inovação e de produção sustentável.

Importante destacar que esse projeto, tão contraditório e polêmico entre os atores do território, veio a embasar em 2015 uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) da Procuradoria Geral da República, questionando a Lei Estadual nº 14.661, referente à criação da APA do Entorno Costeiro. Esta ADI pede a suspensão imediata da lei, pois esta contrariaria a Constituição Federal e o SNUC além de demonstrar que o Estado nega os compromissos assumidos pelo Brasil com a proteção dos recursos naturais e da biodiversidade.

A presença do turismo também impacta fortemente a região do PEST, porque na alta temporada, sem infraestrutura urbana adequada, o aumento populacional gera

problemas no abastecimento de água e luz, bem como um aumento na quantidade de esgoto, destinado aos rios e praias da região, alterando os ecossistemas locais. Além disso, a mídia massiva e os discursos políticos despertaram o interesse de investimentos na região, ocasionando uma intensa procura por terras, e os atores locais se iludiram com as vendas de suas terras, no intuito de melhorar de vida, resultando gradativamente no problema da fragmentação do território em loteamentos irregulares e sem infraestrutura.

E é exatamente neste contexto que surge outro conflito muito importante e que diz respeito à recategorização e suas consequências. Ele refere-se a quem pertencia as terras do Parque antes de sua instituição (se era da União, do Estado ou do município de Palhoça), se foi de forma legal vendidas estas terras para loteamentos ou como será feita a indenização dos moradores irregulares a partir da instituição do Mosaico de APAs. Desse modo, constatam-se discursos de defesa e de ataque entre os setores político, jurídico e ambiental, bem como estratégias de resistência por parte de alguns moradores do seu interior com vistas a manter suas habitações na Unidade de Conservação. Por exemplo, no caso da comunidade de Naufragados, logo após à recategorização, cinco casas foram demolidas com o aval do Ministério Público estadual e com o apoio da Polícia Ambiental, da Fundação Municipal de Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM) e da FATMA, alegando que todas as construções eram irregulares, e sem considerar se se tratavam ou não de comunidades tradicionais (MORARI, 2010). Ao longo do tempo as terras foram vendidas de forma irregular para loteamento, e que muitos desses compradores vendiam suas terras para terceiros, o que também é proibido, ou ainda que, desde a instituição do Parque, os moradores antigos venderam seus terrenos por um valor muito baixo, ao ponto de só conseguirem se mudar para outro local, enquanto os novos proprietários entravam na justiça para receber a desapropriação das terras do Parque.

Desse modo, os moradores residentes no Parque e em seu entorno, especialmente da Baixada de Maciambu<sup>141</sup>, após a criação do PEST passaram a não ser proprietários legais das suas terras, devendo ser retirados da área, cancelados os

---

<sup>141</sup> A região de Maciambu inclui 5% do município de Garopaba, 54% do município de Palhoça, 59% do Município de Paulo Lopes e 1% do município de Florianópolis, apresenta uma população fixa de aproximadamente 20.000 pessoas, podendo chegar a 40.000 nos meses de verão (FATMA, 2006).

registros das terras, além de serem indenizados quando for o caso, seja pela via administrativa ou pela via judicial. Contudo, os moradores reivindicam seu direito de poder exercer suas atividades econômicas tradicionais, e assim intensificam-se os conflitos e os discursos resistentes e entra-se num paradoxo: a intervenção estatal para preservar o meio ambiente, ao limitar demasiadamente o uso do território, tem o dever jurídico, estabelecido pelo direito de propriedade, de indenizar o proprietário, de modo a conciliar os interesses particulares de produção, com os interesses coletivos de função social e preservação ambiental. Porém, o custo dessas indenizações para o Estado é bastante alto, o que torna a implementação de áreas protegidas um confronto entre a esfera privada de utilização do território, a esfera privada de cunho estatal, e a esfera pública de preservação ambiental (FORTKAMP, 2008).

Até o momento ainda não se chegou a um consenso e persistem os conflitos. Vários estudos técnicos já foram realizados, mas foram desconsiderados pelo Poder Público ao se estabelecerem novos dispositivos jurídicos sem considerar os moradores já residentes na área e suas reivindicações. O parecer da FATMA, dizendo ser inviável a recategorização do PEST já que a área necessita ser mantida sob a proteção integral através de uma Unidade de Conservação, sendo necessário considerar os preceitos da lei existentes no SNUC, não foram levados em conta. Não foram consideradas, ao se estabelecer a recategorização, as opiniões e saberes das comunidades tradicionais de dentro do PEST e de seu entorno, e nem que toda a área é composta por ecossistemas frágeis. O que ocorreu foi o aumento da área disponível para especulação imobiliária e para a implantação de novos empreendimentos, reforçando ainda mais a dinâmica de urbanização da zona costeira centro-sul catarinense e a constatação da predominância, entre os diferentes atores, da lógica utilitarista da natureza.

Através do processo de recategorização do PEST e da união das comunidades com alguns atores extraterritoriais e com associações da sociedade civil existentes na área em torno de ações de justiça ou de sensibilização pública mostrou ser possível a mobilização local em torno da resolução de problemas; promoveu-se a aprendizagem entre os diferentes atores, ao dar consciência dos problemas que existem e os meios legais de se buscar resolvê-los; estimulou-se uma dinâmica coletiva de reflexão e definição das regras de uso dos recursos; e mostrou-se uma tentativa de negociação dos conflitos existentes entre Estado e atores locais.

Entretanto, não se pode afirmar que houve uma espécie de “transmissão” dos problemas debatidos diretamente nas conferências sobre o meio ambiente para o cotidiano de diversos indivíduos que vivem no entorno e no interior do PEST, mas, externamente, as preocupações decorrentes da necessidade política de participação social na gestão ambiental de territórios protegidos bem como o acesso liberado à informação sobre as questões ambientais acabaram reverberando na perspectiva social de construção desses indivíduos como agentes políticos e reivindicatórios no que diz respeito ao próprio PEST. Todavia, constata-se os limites dos novos modelos que propõem sistemas de gestão alternativos, sendo difíceis colocá-los em prática; a preservação do meio ambiente fica fortemente entravada pelas políticas de desenvolvimento econômico implantadas no Brasil e em Santa Catarina; a gestão dos recursos naturais no PEST continua a reproduzir um modelo *top-down* e se inscreve em recentes projetos de desenvolvimento que possuem uma visão utilitarista da natureza; e os conflitos entre as dinâmicas econômicas e a utilização do território e dos recursos naturais da esfera privada e pública e da esfera estatal de preservação ambiental.

#### **4.2.7 Considerações sobre a formação da APA da Baleia Franca**

Na estrutura operacional do SNUC, a categoria da APA – uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável - foi criada no início da década de 1980, com base nos modelos europeus de áreas protegidas (Parques Naturais em Portugal e na França). É um tipo de área protegida que pode abrigar propriedades privadas. No caso brasileiro, a intenção foi de criar um instrumento mais adequado para a proteção das áreas de entorno de Unidades de Conservação de Proteção Integral. As APAs foram definidas pela Lei Federal nº 9985/2000, que afirma que é necessário o estabelecimento de “processos participativos” na gestão das Unidades de Conservação, que podem ocorrer formalmente mediante três instrumentos: as consultas públicas (prévias à criação), os planos de manejo e os conselhos gestores. Vale a pena ressaltar que a APA é a única categoria que pretende, concomitantemente, conservar a diversidade ecológica, promover o uso direto e sustentável dos recursos e disciplinar a ocupação humana, visando o estabelecimento

de um processo de desenvolvimento territorial sustentável. As Resex também merecem um destaque, uma vez que são frutos da luta dos seringueiros na Amazônia, e não do movimento ambientalista – apesar de terem sido apropriadas por ele posteriormente (CERDAN et al., 2009).

Em Santa Catarina, a APA da Baleia Franca foi criada em 2000, dispondo de uma área de 156 mil hectares no litoral sul-catarinense. Possui 130 km de costa, que se estende do sul da ilha de Florianópolis (Lagoinha do Leste, Pântano do Sul, Naufragados) até o Balneário Rincão, envolvendo nesta abrangência nove municípios. A criação desta Unidade de Conservação foi fruto da pressão do movimento ambientalista, notadamente do Projeto Baleia Franca. O objetivo foi a criação de uma área voltada especificamente à proteção da baleia franca austral (*Eubalaena australis*) e para o ordenamento territorial da área, que tem sofrido transformações substanciais devido, principalmente, ao turismo sazonal de massa, da especulação imobiliária, da pesca industrial e da mineração. Nos primeiros anos posteriores à sua criação, não houve expressivo envolvimento comunitário na gestão desta Unidade, e o foco de sua gestão recaiu sobre a preservação da baleia franca, realizada quase que exclusivamente pelo IBAMA/ICMBio. Tendo em vista a grande extensão do território da APA e a crescente pressão sobre seus recursos naturais, foi feito um trabalho conjunto entre servidores da APA, do Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA, da Fundação Gaia, do Fórum da Agenda 21 Local de Ibiraquera e do NMD/UFSC. E assim nasceu o Conselho Gestor da APA da Baleia Franca (CONAPA BF), prevendo a participação dos representantes dos atores do território, inclusive as comunidades locais.

O conselho funciona, atualmente, com quarenta e dois membros, divididos paritariamente entre “entidades governamentais”, “entidades ambientalistas” (formadas por ONGs atuantes no território) e “usuários dos recursos” (formado por um leque de entidades, como associações de moradores, de pescadores, de empresários, de surfistas, entre outros) (MACEDO, 2008). Isso acabou criando um espaço efetivo de governança territorial na região (CERDAN et al., 2011).

Seus técnicos hoje são pessoas que convivem na comunidade, participam de vários espaços comunitários de discussões, tendo grande presença em muitas reivindicações que são feitas pelos atores locais. E o mesmo é verificado entre os consultores externos que são contratados temporariamente pela APA da Baleia

Franca: todos têm laços com a comunidade, e muitos passaram a morar em Imbituba e Garopaba depois de seus trabalhos. Entretanto, mesmo assim, alguns são vistos ainda com desconfiança pelos atores locais.

Segundo os próprios integrantes do CONAPA BF (MACEDO, 2008), há o reconhecimento de que a APA é um espaço legítimo, no qual seus participantes representam efetivamente os interesses de diferentes categorias de atores, sendo também um espaço de argumentação e de decisões muito importantes. A criação do CONAPA BF também estimulou uma dinâmica coletiva de reflexão e definição das regras de uso dos recursos, baseada em estudos de viabilidade e/ou temáticas elaboradas pelos grupos de trabalho ou pelas câmaras técnicas. Entretanto, a APA tem uma série de limitações legais para agir ativamente. Em primeiro lugar seu conselho gestor é consultivo. Em segundo, não tem o poder de licenciar dentro da própria Unidade de Conservação (PRUDÊNCIO, 2002). Dessa forma, cabe a ela somente fiscalizar e auditar os empreendimentos de impacto local. E isso pode ser falado de modo geral, pois como afirmou Macedo (2008), os gestores das APAs, assim como os participantes dos conselhos de Unidades de Conservação dessa categoria, identificam uma série de avanços com a criação desses espaços. Mas, apesar disso, consideram que neles muito se discute e pouco se decide e não há o compartilhamento efetivo de responsabilidades sobre a gestão.

Além disso, esta APA é muito importante para todo o litoral centro-sul de Santa Catarina, e parte de seu território perpassa o PEST. Sua existência acabou por estimular a população do PEST e de seu entorno a se organizarem para proporem a recategorização de suas terras: uma demanda propondo uma redução de áreas de proteção integral (visão conservacionista) e a criação de novas áreas protegidas (APAs) de modo a manter as atividades tradicionais e a identidade sociocultural, e evitando a exclusão social e econômica das populações locais, e também para que pudesse ocorrer nele o planejamento de usos e fatores que interferem nos processos produtivos, as remobilizações de populações afetadas e as suas respectivas indenizações, a determinação de um zoneamento e a elaboração do plano de manejo.

O Plano de Manejo da APA da Baleia Franca, outro importante instrumento de gestão das unidades de conservação, tem previsão para iniciar sua elaboração em 2016. O objetivo é contar com a participação direta da sociedade, levando em conta

os Planos Diretores dos municípios que possuem áreas terrestres abrangidas pela UC.

Por fim, sabemos que existem muitos outros arranjos institucionais que incidem direta ou indiretamente na zona costeira de Santa Catarina, tanto a nível federal ou estadual. Entretanto, estes foram os mais ilustrativos para a análise proposta na tese, podendo ser considerados inovações políticas e institucionais e ajudando a compreender porque ainda são encontrados entraves para o surgimento de inovações sociais, produtivas e culturais. Dessa forma, percebe-se uma ligação intrínseca entre este primeiro grupo de inovações e os que serão analisados em seguida, ligação esta melhor trabalhada no capítulo seguinte.

## 5 INOVAÇÕES E INICIATIVAS INOVADORAS DO LITORAL CENTRO-NORTE E DO LITORAL-CENTRO SUL DE SANTA CATARINA<sup>142</sup>

A partir da reconstituição da trajetória de desenvolvimento de Santa Catarina, com foco no cenário específico da zona costeira, bem como da descrição de alguns arranjos institucionais a nível federal e estadual, com destaque para as políticas e programas considerados inovações do ponto de vista político e institucional, neste capítulo serão apresentadas as iniciativas inovadoras, tanto produtivas e sociais quanto culturais, que vêm contribuindo para alimentar o debate acerca da viabilidade de uma dinâmica alternativa de desenvolvimento para o litoral catarinense.

Existe uma grande diversidade de iniciativas em curso, mas como já mencionamos na introdução desta tese, apenas uma amostra de nove inovações e iniciativas inovadoras foram selecionadas. Destacam-se o envolvimento de órgãos federais (IPHAN, SEAP, EPAGRI), das Prefeituras municipais, das ONGs, das universidades litorâneas, da rede pública e privada de ensino, das comunidades locais e da sua representação, e, em especial, o papel desempenhado pelas colônias e associações de pescadores.

Essas iniciativas possuem origens distintas, levando-nos a identificar três tipos: (i) as iniciativas impulsionadas pelos programas e políticas públicas federais e estaduais; (ii) aquelas *que surgiram no bojo da atuação do Poder Público Municipal*; e (iii) aquelas que foram gestadas no seio das comunidades locais. Em outras palavras, sua origem pode se dar de forma endógena, através de uma organização-ponte, por um agente externo, ou ainda como fruto de iniciativas políticas. Tais iniciativas podem ser isoladas (articulação fraca) ou manterem conexões com outros atores sociais nos mais diversos níveis institucionais (articulação forte) (CERDAN; VIEIRA, 2011). Para descrevê-las, foi utilizado o seguinte roteiro:

- origem da inovação e sua história;
- o local em que ela está inserida;
- o raio de atuação e o nível de inserção no mercado;

---

<sup>142</sup> Como trata-se ainda de um capítulo mais descritivo no qual o meu trabalho fez parte, ele também foi desenvolvido com base em relatórios de pesquisa anteriores, já aqui citados (CERDAN et al., 2009; CERDAN et al., 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011).

- as principais atividades desempenhadas, assim como os principais produtos e serviços de que dispõem;
- o modo de funcionamento e o grau de organização;
- os atores envolvidos;
- os órgãos de fomento e as principais parcerias;
- os tipos de recursos mobilizados (produtos, saber-fazer) / contribuição para a especificação do território;
- a dimensão de fomento de capacidade de inovação e de transformação social;
- o grau em que ela é adotada ou não pelos diferentes atores;
- suas potencialidades e/ou janelas de oportunidades; e, finalmente,
- os desafios para o futuro.

As inovações e iniciativas inovadoras que serão descritas a seguir são: o Sítio Flora Bioativas em Porto Belo; o Grupo de artesãos/Clube de Mães de Balneário Camboriú e Itapema; a Casa do Produtor/Feira Livre em Itapema; o Mercado do Produtor de Garopaba; a Marca Territorial tanto no litoral centro-sul quanto do litoral centro-norte; os engenhos de farinha dos dois territórios; o Instituto Boi de mamão/Engenho do Sertão, em Bombinhas; os grupos folclóricos, também existentes no LCN e no LCS; e o Centro Comunitário de Ibiraquera.

## 5.1 SÍTIO FLORA BIOATIVAS

Na comunidade quilombola do Sertão do Valongo, em Porto Belo, vem sendo promovida a experimentação com plantas bioativas. A iniciativa, que teve início em 2009, partiu de uma moradora externa à comunidade mas que reside na área há alguns anos, com apoio da EPAGRI – uma instituição parceira neste projeto – visto a crescente exclusão social e econômica dos quilombolas em todo o território. A intenção foi de disseminar o cultivo de plantas *bioativas* em toda a comunidade por meio da valorização dos conhecimentos tradicionais no uso e na produção das plantas medicinais. A idealizadora desta experiência dispõe de expressivo conhecimento ecológico tradicional, além de ter o conhecimento de mercado destas plantas, pois, como se sabe, a procura de plantas passíveis de aproveitamento na farmacopeia

alternativa tem se intensificado em todo o país, favorecendo a abertura de novos mercados para produtos oriundos dessas espécies.

O raio de atuação deste iniciativa inovadora abrange vários municípios do litoral centro-norte, com comercialização desde a propriedade até em feiras e espaços destinados à produtos orgânicos. Dessa forma, o expressivo nível de organização já conquistado condiciona um elevado nível de inserção no mercado, com produtos comercializados pelo PNAE, pela venda direta na propriedade e em alguns estabelecimentos de produtos naturais e feiras orgânicas da região. O grupo recebe visitas agendadas de turistas, estudantes de escolas e universidades da região e de consumidores, além de pessoas interessadas em conhecer melhor a iniciativa e adquirir os produtos bioativos e orgânicos ali cultivados. Os principais são o ora-pro-nobis e o tupinambor.

O casal que iniciou a atividade passou a se envolver gradualmente com outros quilombolas da comunidade onde está inserido, especialmente no que diz respeito à produção de alimentos para o PNAE. A EPAGRI, desde o início, também foi um grande incentivador desta iniciativa, especialmente como órgão de fomento. E por existir uma alta demanda por este tipo de produtos, diferentes grupos de atores do território reconhecem esta iniciativa como muito importante, tornando-se consumidores e até “divulgadores” da proposta.

Vale a pena destacar não só a mobilização do conhecimento ecológico tradicional da idealizadora desta atividade, mas também do conhecimento de mercado de comercialização de plantas bioativas, valorizando sempre o patrimônio natural e cultural local. Com isso, pode-se afirmar que existe uma alta capacidade de inovação nesta iniciativa, com destaque para a expansão gradual dos canais de comercialização dos produtos. Esse tipo de iniciativa descortina possibilidades para que uma grande parte dos quilombolas que migraram para as cidades retorne ao campo, pois a renda que tem sido auferida por meio desse tipo de produção é considerada muito superior àquelas conquistadas em ocupações urbanas. Além do mais, permite que sejam resgatados os saberes tradicionais desses povos sobre as plantas medicinais – saberes estes pouco utilizados atualmente.

Portanto, apesar da necessidade de ampliação da produção para dar conta do mercado em expansão e de uma maior participação dos próprios quilombolas, esta experiência permite que se faça algo diferenciado, capaz de resgatar o valor de uma

cultura que está se perdendo pouco a pouco na região, gerando além disso renda e garantindo a reprodução social, econômica e cultural das famílias residentes no quilombo.

## 5.2 GRUPO DE ARTESÃOS/CLUBE DE MÃES

Em todo o litoral centro-norte de Santa Catarina é possível constatar diversas iniciativas voltadas à valorização de aspectos típicos da cultura açoriana por meio das artes plásticas e do artesanato, demonstrando a resistência e a conservação de saberes tradicionais. Destaca-se aqui o uso de matéria prima local, como argila, cipós, bambus e taquara, bem como o uso de saberes tradicionais – como a confecção de cestaria e tear – aliados à técnicas contemporâneas como artesanato em conchas e pintura em tela. O envolvimento do extrato feminino da população é majoritário nestas atividades, funcionando, na maioria dos casos, como complemento da renda familiar e/ou como forma de ocupação do tempo ocioso e melhoria da saúde mental.

Um exemplo expressivo desta iniciativa é o *Clube de Mães Mulheres Pesqueiras*, de Itapema, fundado em 2005<sup>143</sup>. Importante espaço de socialização para viúvas e esposas de pescadores, o Clube estimula o crochê, as costuras e as várias formas de bordado. O que mais se destaca é o uso do tear como instrumento de valorização da tradição. Contudo, essa experiência permanece isolada, contando somente com o apoio da EPAGRI. A sustentabilidade financeira configura-se como um ponto fraco, uma vez que os aportes de recursos são escassos, restringindo-se à realização de bingos e rifas, além da comercialização dos produtos gerados no próprio Clube.

Uma outra experiência ligada ao artesanato foi localizada na comunidade da Barra, em Balneário Camboriú. Ali, um pequeno grupo de mulheres, não apenas mulheres de pescadores, apoiadas pela EPAGRI e pela Colônia de Pescadores Z-7, promovem uma modalidade de artesanato com forte enraizamento comunitário. Inicialmente surgiu como atividade voltada ao resgate da autoestima dessas pessoas,

---

<sup>143</sup> Em Balneário Camboriú também existem Clube de Mães em diferentes bairros, que tem o mesmo objetivo de produção e comercialização do grupo de Itapema e as mesmas dificuldades econômicas. A fim de superá-las, alguns destes grupos estão começando a vender seus produtos conjuntamente com o grupo de artesanato da Barra.

evoluindo no correr do tempo para uma prática capaz de complementar a renda familiar. Apesar das dificuldades iniciais, atualmente outros grupos se uniram e, durante a alta estação turística, comercializam seus produtos em praias da região. Diversificou-se assim a produção, indo além da utilização de conchas, escamas de peixes e as fibras e folhas de bananeira que são abundantes na área.

Ainda no campo de iniciativas artesanais, a experiência do grupo de artesanato da comunidade remanescente de quilombos localizada no Morro do Boi, entre os municípios de Itapema e Balneário Camboriú, destaca-se por seu caráter de reafirmação identitária. Teve início em 2007, quando as mulheres, procurando alternativas de (re)significação de suas origens, começaram a desenvolver a produção de bonecas *Abayomi* – negras, representando a arte africana e a busca de fortalecimento da autoestima e reconhecimento da identidade afro-brasileira. Elas são confeccionadas com sobras de panos. Os retalhos são amarrados, resgatando o fazer artesanal da forma mais singela possível, sem costuras, com o uso mínimo de ferramentas (*abayomi* significa ‘*meu presente, meu momento*’).

De forma geral, o raio de atuação destas atividades é restrito a cada município a que pertencem, e o nível de inserção no mercado varia conforme a época do ano: é alto durante a alta temporada, devido ao aumento expressivo do número de turistas, e médio em outras épocas do ano. Dessa forma, durante a alta temporada as vendas são direcionadas para os turistas, e durante a baixa temporada os principais consumidores são a comunidade local. Cada um dos grupos citados é bem organizado para a fabricação das peças, havendo encontros regulares, facilitando assim a comercialização – espaços estão sendo criados especialmente para isso, como na barra norte, em Balneário Camboriú. Contam também com apoio da EPAGRI e do poder público municipal para tanto, bem como para o aperfeiçoamento do que é produzido. Os principais recursos mobilizados é a cultura açoriana e o patrimônio cultural local, utilizando um saber-fazer ligado às artes.

Estas iniciativas possuem um alto grau de inovação pois favorecem a distinção do artesanato com identidade cultural de outros artesanatos “genéricos”, com alta transformação social, pois permite que as mulheres se insiram nos mercados e consigam obter sua própria renda. Ela possibilita também a diversificação da produção, indo além da utilização dos recursos locais disponíveis.

A partir destes grupos de artesãos e artistas, seria possível pensar a integração do artesanato típico com outros setores econômicos, como o turismo (como já é feito atualmente de forma incipiente) e a pesca artesanal (esta fornecendo material para a confecção de produtos). Contudo, apesar da riqueza dessas iniciativas comunitárias e com uma forte interface com instituições municipais ligadas à cultura, elas ainda carecem de articulações com programas e políticas públicas, além do apoio das instituições locais. O relativo isolamento em que se encontram dificulta a inserção em uma rede solidária de comércio, que valorize e fortaleça os recursos específicos dessas iniciativas. Além disso, é preciso superar ainda a falta de apoio em termos de capacitação e fomento para estes artesãos profissionais, a fim de evitar/minimizar a tendência de “imitação” do artesanato padronizado e sem qualquer identidade cultural. Deste modo, surge como desafio também a criação de uma marca do território para estes produtos artesanais.

### 5.3 CASA DO PRODUTOR/FEIRA LIVRE

A *Casa do Produtor* configura-se como uma experiência coletiva de fortalecimento da agricultura familiar no município de Itapema. Trata-se de uma iniciativa com identidade cultural entendida como preservação de um modo de vida tradicional ecológico e com produtos elaborados localmente. Constitui-se como uma experiência interessante do ponto de vista do projeto DTR-IC mencionado na introdução desta tese, devido ao modo de produzir e comercializar localmente os produtos coloniais – todos orgânicos, mesmo que não tenham certificação oficial. O projeto emergiu em 1998, por iniciativa da EPAGRI, dando origem à Associação dos Produtores Rurais, Pesqueiros e Artesanais de Itapema. Seus associados são agricultores familiares tradicionais da comunidade do Sertão do Trombudo, a maior comunidade agrícola do município.

Esta associação também incentiva a Feira Livre, uma feira realizada às quartas-feiras e aos sábados no mesmo município cuja participação se dá, além dos associados e de outros agricultores familiares, por uma representante da pesca

artesanal<sup>144</sup>. Esta Feira surgiu a partir de um programa do governo municipal, com o mesmo nome, e visa a comercialização de produtos da agricultura familiar, promovendo os circuitos curtos de comercialização, com grande diversificação produtiva.

Todos os produtos comercializados, tanto na Feira quanto na Casa, contêm um rótulo padronizado para todos os associados. Há um espaço em branco em cada rótulo, para que ali sejam colocadas as informações de quem os produziu. Apesar de inicialmente contar com grande apoio de técnicos da EPAGRI, atualmente a forma de organização da Casa do Produtor permite que as decisões sejam tomadas em conjunto, através de reuniões entre todos os associados. Estes pagam uma mensalidade e um valor de 10% da venda total de produtos no mês para manutenção da associação. Foi constatado que ao longo do tempo os produtores associados aprenderem a se organizarem para manterem o funcionamento da Casa e da Feira.

Cada produto tem um Selo de Inspeção Municipal para Produtos de Origem Vegetal (SIMPOV), que permite que os produtos sejam vendidos apenas no município. Portanto, o maior problema da associação está em relação à comercialização animal, porque a vigilância sanitária está exigindo que a venda destes produtos se dê apenas depois da adequação de todas às suas normas. Entretanto, surge um impasse digno de registro: caso consigam se adequar à vigilância, acabarão perdendo sua identidade de agricultor tradicional. Se não se adequarem, não vão mais poder comercializar os seus produtos.

Os produtos são comercializados atualmente apenas no interior do município, mas existem possibilidades de ampliação dos circuitos já consolidados, dado o alto nível de inserção no mercado. A comunidade local é a principal consumidora dos produtos, sem excluir a demanda oriunda de atores extraterritoriais de passagem pelo município. Na alta temporada, aumenta o volume de ofertas em função da presença

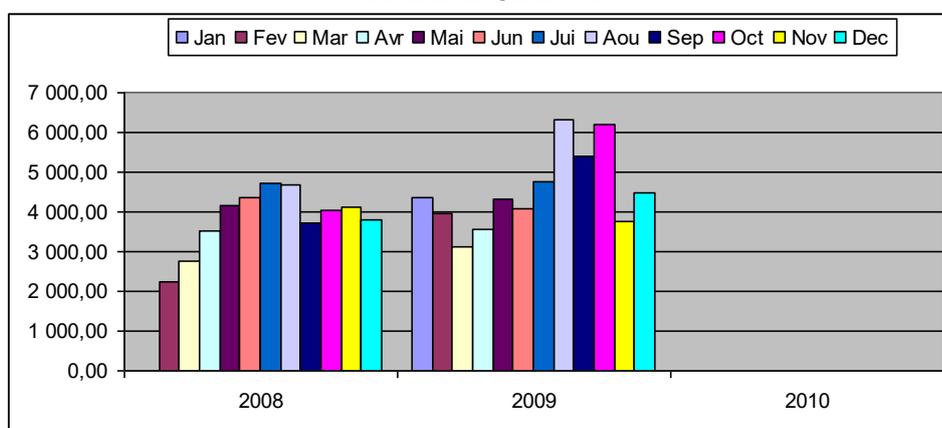
---

<sup>144</sup> O território centro-norte possui uma rica experiência no processo de beneficiamento do pescado. A pesquisa identificou diversas unidades familiares de beneficiamento de camarões e peixes. Por ser um setor intensivo em mão-de-obra, esta atividade constitui ainda hoje a base da economia da região, garantindo a subsistência de várias famílias. Num cenário de esgotamento progressivo dos estoques pesqueiros a presença de unidades de beneficiamento industrial mobilizando as próprias famílias dos pescadores – suas mulheres e seus filhos – tem sido uma alternativa. Estas unidades podem permitir a agregação de valor aos produtos capturados no mar favorecendo assim o aumento da renda familiar. Nos municípios do Litoral centro-norte existem muitas unidades familiares de beneficiamento de camarão e de peixe. Só no bairro da Barra, em Balneário Camboriú, por exemplo, identificamos trinta e duas unidades em pleno funcionamento (pesquisa de campo, 2012).

de turistas. No rol dos principais produtos elaborados em sintonia com o resgate do patrimônio natural e cultural existente destacam-se: bolachas caseiras, mel, vinhos e vinagres, geleias, farinha de mandioca, licores, massas caseiras (macarrão, capeleti, nhoque, lasanha, panquecas, massa para pastel), empadão, pasteis prontos, esfirras, queijos, manteigas, galinha caipira, salames e conservas.

Os volumes de venda indicados no Gráfico 5 mostram uma certa regularidade dos produtos vendidos aos consumidores e das receitas obtidas coletivamente. No caso da Feira Livre de Itapema, o montante mensal oscila em torno de R\$ 4.000,00.

Gráfico 5 – Evolução dos volumes de venda da Feira Livre em Itapema – Litoral centro-norte de Santa Catarina



Fonte: EPAGRI, 2010.

Por ser uma iniciativa que já dura mais de uma década, pode-se afirmar que, no início, ela foi marcada pela presença de uma expressiva capacidade de inovação. Apesar da estabilização econômica e política da iniciativa no correr do tempo, constata-se um potencial de revitalização em função das perspectivas abertas para a comercialização de produtos artesanais do território. Já existe para tanto disponível um local de vendas e começa-se a se pensar numa agregação de valor para os produtos agrícolas ali cultivados. Entretanto, persiste o desafio de se promover a ampliação da comercialização da produção local na própria região, criando uma marca não só para os associados, mas que possa ser utilizado por todos os produtores sediados no território.

#### 5.4 MERCADO DO PRODUTOR DE GAROPABA

O Mercado do Produtor de Garopaba é uma iniciativa que teve início em 2002, por iniciativa do Conselho Municipal de Desenvolvimento (CMDR) e da EPAGRI (com o apoio do PRONAF Infraestrutura, localizado próximo ao centro do município). Foi um espaço criado para incentivar e dar escoamento à produção agroecológica local da agricultura familiar, propiciando o fortalecimento da identidade cultural destes agricultores. De acordo com alguns entrevistados, a ideia de cultivar produtos orgânicos vem de um resgate de costumes agrícolas tradicionais de pais e avós destes agricultores, evidenciando também um reconhecimento do saber-fazer dos mais antigos. Os principais produtos ali comercializados são os derivados da mandioca, frutas, hortaliças e leguminosas orgânicas, sucos, mel e artesanato local. Tem como parceiros a Associação de Produtos Orgânicos e Coloniais de Garopaba, a EPAGRI e a Prefeitura Municipal de Garopaba, e atualmente é gerida pelos próprios agricultores – o que demonstra um alto grau de organização.

O nível de inserção no mercado é alto, com diversificação de produtos oriundos da produção agrícola familiar. Porém, a comercialização é mais restrita ao município. Conta com parcerias importantes do setor público, demonstrando alta capacidade de inovação, pois trabalha-se com produção orgânica e permite-se fortalecer a identidade cultural dos agricultores, pois as práticas já vêm de um conhecimento tradicional herdado de gerações. E os atores do município reconhecem esta iniciativa como muito importante, por oferecer produtos de qualidade num local de fácil acesso. Mas ainda há pouca transformação social, porque o número de famílias participantes ainda é baixo

Através desta iniciativa visualiza-se a possibilidade de comercializar produtos de diversos agricultores da região, agregando valor à produção orgânica, promovendo e fortalecendo assim a agricultura familiar do território. Também é um local que tem grande possibilidade para comercializar o pescado com a agregação de valor, já possuindo estruturas para conservá-lo (geladeiras e gôndolas). Entretanto, os pescadores ainda não se apropriaram deste espaço, pois não internalizaram a oportunidade de dispor seus produtos no mercado como uma vantagem econômica.

De acordo com os próprios pescadores, isto se deve à falta de organização social identificada no setor como um todo.

## 5.5 MARCA TERRITORIAL

De acordo com Simões (2010), as marcas territoriais constituem uma inovação que ainda não foi regulamentada mediante dispositivos legais que as ampare juridicamente – pois elas não são passíveis de registro no INPI. Mas aos poucos elas vêm ganhando força nos processos de desenvolvimento territorial sustentável. São diferentes das marcas coletivas, pois estas identificam grupos de pessoas com algum interesse em comum. As marcas territoriais expressam particularidades geográficas e antropológicas de determinados territórios, indo além de uma indicação geográfica. Não se trata apenas de estimular uma cadeia produtiva ou algum tipo de aglomeração de empreendedores de grande porte estabelecidos setorialmente. A proposta vai mais no sentido da cesta de bens e serviços propostas por Pecqueur (2006), pois considera a informalidade econômica e a diversidade de atividades dos pequenos empreendimentos do LCN e do LCS. Como afirmam Pinheiro, Farias e Gelbke (2014), a construção da marca territorial nestes dois territórios, sempre de forma participativa, pode contribuir para tornar mais visíveis as identidades culturais dos indivíduos, comunidades e entidades que se inseriram no projeto DTS-IC, por meio de sínteses gráficas elaboradas a partir do diálogo de saberes vernaculares com conhecimentos científicos – o que resultou numa cultura tradicional revista, ressignificada e revitalizada que integra a pesca artesanal, a agricultura familiar, o turismo de base comunitária e as atividades culturais dos territórios catarinenses estimulados no Projeto DTR-IC.

O processo para a constituição dessa marca exigiu uma estratégia que não dispõe de modelos prontos e acabados, pois os dois territórios são complexos, englobam sete municípios com grandes diferenças econômicas, sociais, culturais e políticas. Também necessitou-se para este processo um alto grau de interação com as respectivas prefeituras municipais, fundações municipais de cultura e outras organizações, além de um diálogo interétnico e cultural que extrapolou o limite político-

administrativo de cada município dos territórios atendidos no Projeto DTR-IC, esbarrando, inclusive, em diferenças político-partidárias.

Portanto, a hipótese que mais motivou o empreendimento desta iniciativa foi o viés da identidade cultural, o qual oferece um campo fértil para fomentar a cooperação entre indivíduos, comunidades e as instituições mais dispostas a colaborar para formar capital social, indicando um caminho que desvia das questões político-partidárias que tanto segregam pessoas, entidades e lugares. Assim, aproximar as pessoas e suas comunidades através do sentimento de pertencimento ao lugar, reforçando as respectivas características culturais, parece ser uma estratégia mais promissora e interessante que apostar apenas no tradicional processo de crescimento econômico baseado quase que exclusivamente na competitividade individual e no aumento de escala de produtos padronizados (“commodities”), normalmente destituídos de identidade cultural e territorial. Deste modo, ao invés dos cidadãos dos territórios LCN e LCS permanecerem constrangidos pela precariedade que macula as suas atividades sócio-produtivas tradicionais na atualidade, em virtude da agressiva política econômica que afeta as culturas locais e seus ambientes naturais, as marcas territoriais construídas participativamente ajudam a re-estabelecer o tecido social de povos tradicionais ou de comunidades diferenciadas (Santilli, 2005) ao dar-lhes mais e melhor visibilidade, confirmando, assim, a validade de um tipo de desenvolvimento que congrega pessoas, reafirma culturas e fortalece comunidades através do engajamento de instituições que procuram diminuir a distância que separa os portadores de saberes locais daqueles que operam os conhecimentos científicos. Tudo isso lhes possibilita concertar acordos entre entidades comunitárias, instituições públicas e organizações privadas para a construção de Cestas de Bens e Serviços Territoriais, através de um público interessado em Economia Plural (Lévesque, 2010:147), Processos e/ou Produtos Sustentáveis (Manzini, 2008) ou mesmo Negócios Sociais (Yunus, 2010) (PINHEIRO, FARIAS, GELBKE, 2014, p. 73).

A partir destas considerações, e considerando a pesquisa de campo ali realizada, quando se trata da prática pesqueira e agrícola de modo geral no litoral centro-norte e centro-sul, constatou-se a necessidade de integração entre os diferentes setores produtivos a fim de fortalecer os produtos locais, facilitando a comercialização para além dos mercados locais. Verificou-se a necessidade do desenvolvimento de uma marca territorial (não apenas coletiva) que demonstrasse a identidade do território, diferenciando-o dos demais. Dessa maneira, poderia ser reforçado o processo de reativação dos recursos específicos desses territórios, assim como articular produtos, serviços e comunidades com as respectivas histórias, geografias e identidades culturais.

Neste sentido, foi pensada uma marca para cada um dos dois territórios, o que representa também uma resposta às demandas geradas pelas comunidades locais. O incentivo e o apoio inicial foram proporcionados pela EPAGRI, pela UFSC e

pela UDESC (universidades), além do CIRAD (um centro de pesquisas de escopo internacional), que se uniram num comitê de organização. Mas em 2009 já haviam sido criados, informalmente, comitês territoriais provisórios no LCN e no LCS. Estes pré-comitês eram compostos de 30 integrantes no LCN (6 da EPAGRI, 7 do setor público municipal, 3 artesãos, 3 empresários, 1 de sindicato, 2 de ONGs e associações e 8 da comunidade e sociedade civil) e de 20 integrantes no LCS (5 da EPAGRI, 2 do setor público municipal, 1 do setor público federal, 2 empresários, 1 de cooperativa, 3 de ONGs e associações e 6 da comunidade e sociedade civil). Eles evoluíram para comitês que assumiram o formato de Associações Territoriais, visando coordenar e articular a gestão dos processos de DTS nos dois territórios-piloto. Em 2013, o comitê do LCS se transformou na Associação de Desenvolvimento Territorial Costa Catarina (ADTC). No LCN, está em processo de consolidação a Associação de Desenvolvimento Territorial Caminhos Verde Mar. O comitê de coordenação geral, atualmente, é formado por EPAGRI, UDESC e AMA – esta diversidade de atores envolvidos no processo de construção e estabelecimento a marca territorial demonstra que esta é uma iniciativa que envolve diferentes grupos de atores com vistas a um objetivo comum.

A ADTC é uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos, de caráter socioambiental, educativo, cultural, beneficente e de assistência técnica e social, de duração indeterminada. No processo de elaboração desta associação, foram elaboradas também as normas de uso coletivo da marca territorial.

A associação abrange todas as comunidades tradicionais dos municípios de Imbituba, Garopaba, Paulo Lopes e demais municípios do complexo lagunar Centro Sul - SC, tendo como foco principal gerir a Marca Territorial criada para atender os interesses dos agricultores familiares, pescadores artesanais, artesãos, e também para atender as demais atividades relacionadas ao turismo com identidade territorial e aos princípios do Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural. Entre os objetivos especificados no estatuto, destacam-se: (a) conscientizar e promover o fortalecimento dos agricultores familiares, pescadores artesanais, artesãos, e demais membros vinculados ao turismo com identidade territorial e atividades culturais; (b) promover projetos e ações que visem à preservação e conservação, a proteção da identidade física, social e cultural do território, com recursos próprios ou advindos de convênios, parcerias e/ou doações; (c) articular atores, entidades, setores e políticas públicas voltadas às identidades socioculturais das populações tradicionais; (d) estimular e participar de projetos e ações, que visem o associativismo e cooperativismo; (e) estabelecer parcerias e participar de projetos que visem o desenvolvimento do turismo com identidade territorial, como forma de valorização dos bens históricos, sociais, naturais, arqueológicos e culturais

do território; (f) promover ações que busquem o cumprimento da legislação visando a conservação ambiental e a preservação de seus ecossistemas; (g) criar, promover, colaborar, incentivar e executar projetos, ações e campanhas, visando o desenvolvimento de práticas socioambientais, econômicas e dinâmicas organizacionais que interessem o bem comum da população do território, respeitando os preceitos constitucionais (PINHEIRO, FARIAS, GELBKE, 2014, p. 72).

No LCN, até o final da pesquisa de campo que deu origem a esta tese, ainda não tinha sido formalizada a associação, ficando a cargo da Associação de Economia Solidária de Balneário Camboriú a função de gerir a marca e as ações territoriais. Dessa forma, o grau de organização desta iniciativa ainda pode ser considerado médio, pois envolve ainda poucas famílias e está muito dependente de atores externos, como a EPAGRI e prefeituras municipais com suas respectivas secretarias. E as famílias que participam são as que estão presentes desde o início da implementação do projeto DTS na zona costeira catarinense, em 2007.

A partir de 2011, por meio de uma série de várias reuniões com as comunidades, cada território escolheu o nome e o símbolo da marca. Mas até o momento, o nível de inserção no mercado destas marcas ainda é baixo, em função das inúmeras dificuldades burocráticas encontradas. Entretanto, parece possível a criação de uma cooperativa capaz de comercializar os produtos oriundos da pesca artesanal e da agricultura familiar, com base na mobilização de processos inovadores de beneficiamento, embalagem e distribuição. O artesanato também adquire um papel de destaque, e novos produtos poderão também ser oferecidos em espaços comprometidos com a proposta do desenvolvimento territorial sustentável. Assim, quando os produtos começarem a ser comercializados com o selo da marca territorial, espera-se que esta inovação possa permitir avanços no sentido da constituição de uma *cesta de bens e serviços*.

O exercício da construção social dessas Marcas comprovou o potencial desta ferramenta tanto para aproximar as pessoas e as comunidades mediante a figura do pertencimento ao lugar, quanto para reforçar a agrobiodiversidade e a qualificação de produtos e serviços com as respectivas características sócio-antropológicas e culturais do território. Esta estratégia parece ser mais promissora e interessante do que apostar apenas no tradicional processo de crescimento econômico baseado quase que exclusivamente na competitividade individual e no aumento de escala de produtos padronizados (“*commodities*”), destituídos de identidade cultural e territorial

(PINHEIRO, FARIAS, GELBKE, 2014). Contudo, alguns desafios para o futuro podem ser visualizados: a institucionalização da marca territorial e dos Comitês Territoriais, seja na forma de associações ou outro tipo de entidade consultiva e deliberativa; tornar os territórios cada vez mais autônomos e independentes de atores externos, fazendo com que se encarreguem cada vez mais dos processos gerenciais, operacionais e estratégicos dos territórios, assim como o planejamento e a gestão de novos estágios do Projeto; e finalmente a constituição de uma Cesta de Bens e Serviços Territoriais, nos moldes já descritos por Pecqueur (2006).

## 5.6 ENGENHOS DE FARINHA

A mandioca (*Manihot esculenta Crantz*) é um dos maiores legados que os habitantes da região no passado deixaram para as gerações atuais. Os nativos descobriram e domesticaram esta planta, desenvolvendo técnicas de processamento para a obtenção de diferentes produtos dela derivados, os quais tradicionalmente compõe os principais componentes dos sistemas agroalimentares neste território. O contato dos europeus com os índios que habitavam o litoral de Santa Catarina há mais de dois séculos permitiu que os primeiros se apropriassem de métodos indígenas de transformação da raiz da mandioca. Ao longo do tempo, eles adaptaram essas técnicas, pois a estrutura agrária voltou-se para a cultura da mandioca, e assim se implantou os primeiros engenhos de farinha. Durante algum tempo, a mandioca foi o principal produto agrícola da economia do litoral catarinense, mas no final do século XIX, ocorre um processo de decadência dessa produção, ocasionada internamente pela rigidez do sistema agrário que sempre norteou a produção agrícola e externamente, pela produção de outras regiões e pela polivalência e o sucesso da produção agrícola, registrada nas recém implantadas colônias europeias, alemãs e italianas principalmente. A consequência mais lógica foi a diminuição do número de engenhos, porém mantendo ainda uma produção, algumas vezes de subsistência, até meados do século XX.

O abandono dos estabelecimentos produtores encontra seu auge na década de 1960, quando a capacidade de fornecimento dos recursos naturais decai sensivelmente, diante da modernização da sociedade e da crescente atividade

mobiliária, especialmente no litoral centro-norte catarinense (SILVA, 2007). Como a economia das populações de engenhos estruturou-se sempre na exploração dos recursos naturais, com a diminuição da existência deles, a produção é diretamente afetada. E diante disso, a transformação ambiental foi uma característica inerente à dinâmica de sobrevivência do próprio sistema produtivo.

Hoje em dia, muitos engenhos artesanais de farinha – que foram a base da economia regional no passado – estão desativados ou produzem apenas para o consumo familiar, sendo considerados inadequados à produção segundo as normas da vigilância sanitária. Por isso, em parceria com a EPAGRI, alguns agricultores donos destes engenhos optaram por se adequarem a estas normas, mas mantendo o saber tradicional açoriano e a base familiar da produção. Essa parceria, no caso do litoral centro-sul, culminou na organização de uma cooperativa – a Cooperlagos – que vem apoiando a cadeia produtiva da mandioca através da mediação com fontes de financiamento como o PRONAF, selo de inspeção e desenvolvimento de uma marca para os produtos. Embora recente, a Cooperlagos está apoiando a comercialização de outros produtos, e atualmente ela é um dos principais mecanismos para fortalecer os setores da agricultura familiar, das atividades não-agrícolas e da pesca artesanal<sup>145</sup>.

Como existem atualmente problemas de comercialização devido às normas impostas pela vigilância sanitária, o que acaba por descaracterizar a produção tradicional da farinha de mandioca, muitos engenhos existentes fabricam a farinha para consumo familiar ou de vizinhos, no nível comunitário. Aqueles que já se adequaram às normas da vigilância, comercializam os produtos no nível local, sendo que os consumidores, em sua maioria do próprio município, vão até a propriedade

---

<sup>145</sup> Quanto à Cooperlagos, sediada provisoriamente na Secretaria de Agricultura e Pesca de Imbituba, trata-se de uma cooperativa criada recentemente por iniciativa de técnicos da EPAGRI, abrangendo cinco municípios (Laguna, Imaruí, Garopaba, Imbituba e Paulo Lopes) e centrada na melhoria das condições de comercialização da produção agrícola realizada no território centro-sul daqui em diante. Suas prioridades recaem atualmente no fomento da comercialização da mandioca, dos derivados da cana-de-açúcar e da produção pesqueira. Com um caráter também integrador que visa viabilizar a comercialização dos produtos agrícolas e pesqueiros e o beneficiamento do pescado, vale a pena citar também a Cooperlagunar. Esta é uma cooperativa voltada para a produção de pescado, iniciativa do Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Banco do Brasil, e contava, no momento da pesquisa de campo, com cerca de 150 associados (60 associados em Imaruí; 2 em Imbituba e 88 em Laguna), de acordo com um pescador de Imaruí e presidente desta cooperativa.

para compra dos produtos (que na maioria dos casos vão além da farinha). Dessa forma, apesar dos esforços empreendidos, o nível de inserção no mercado é baixo, bem como o grau de organização, porque cada família produz de forma independente. Existem diferentes grupos de atores que buscam solucionar os problemas existentes, mas em sua maioria são atores externos, como a EPAGRI, universidades e secretarias municipais. Verifica-se a presença de associações, mas não especificamente voltadas para isso. Então, apesar dessas dificuldades, ainda é possível afirmar que os engenhos de farinha se apresentam com uma alta capacidade de inovação, especialmente pela busca em resgatar e manter viva uma tradição que necessariamente precisa se adequar a uma nova realidade para continuar existindo. E apesar de ainda ser pouco expressivo em termos de números<sup>146</sup>, constata-se que vem trazendo resultados econômicos para as famílias que produzem essa farinha e produtos derivados da mandioca – e a identidade cultural açoriana continua a ser preservada também. Até porque a própria comunidade local onde estão inseridos esses engenhos, reconhecem a importância desta iniciativa, e estão voltando a consumir em maior grau esses produtos.

Como potencialidade desta iniciativa inovadora, base da cultura açoriana, podemos citar o incentivo à produção de mandioca pelos agricultores familiares, atividade que tradicionalmente já praticavam; e a comercialização e consequente aumento da renda destes agricultores. Além da comercialização, outra possibilidade que se vislumbra é adequá-los para visitação, integrando-os a estratégias de turismo comunitário. Neste caso, os engenhos poderão ser apresentados como patrimônios materiais do território, resgatando o patrimônio material e imaterial e oportunizando renda complementar às famílias envolvidas, pois mobilizam como recurso o saber tradicional açoriano e a base familiar de produção. Um exemplo que pode ser dado é a revitalização do Engenho da Ressacada, que oferece uma importante oportunidade para o resgate da história destes sistemas em Santa Catarina, e também como exemplo para fortalecer a continuidade da sua trajetória. Lá, a sucessão familiar é uma

---

<sup>146</sup> Pesquisas recentes de universidades, como a UFSC, estão buscando identificar o número de engenhos de farinha existentes no litoral centro-sul, principalmente aqueles que já estão em funcionamento. Os números são controversos, por isso a necessidade dessa pesquisa mais aprofundada sobre o número de engenhos, os que ainda estão ativados, e como se dá sua forma de funcionamento atualmente, considerando as normas estabelecidas pela vigilância sanitária, bem como os canais de comercialização existentes e os potenciais.

realidade com um casal de jovens que dão sequência aos saberes dos pais e avós, mostrando ser possível viver dignamente no espaço rural articulando atividades agrícolas com um receptivo turístico de base comunitária e cultural.

## 5.7 INSTITUTO BOI DE MAMÃO/ENGENHO DO SERTÃO

A experiência do Instituto Boi Mamão visa a valorização da cultura de base açoriana em termos de sua arquitetura, gastronomia, literatura popular, danças, músicas, crenças e artesanato, sendo considerada uma iniciativa comunitária individual com forte articulação com o Poder Público federal, tendo sido originada na própria comunidade local, mas impulsionada por uma pessoa que veio de fora do município. É uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, localizado em Bombinhas, criado em 1998, que surgiu inicialmente com o intuito de manter a memória cultural e salvaguardar usos e costumes de uma vila de pescadores emancipada apenas em 1992. Em 1999, iniciou-se um outro objetivo: mapear e fazer voltar ao funcionamento os engenhos de farinha dessa região<sup>147</sup>. Parte deste trabalho resultou em um projeto apoiado pelo Ministério da Cultura (MinC) e IPHAN, para criação de um Museu Histórico na comunidade de Bombinhas.

Hoje, esse museu é conhecido como *Engenho do Sertão*, que além de atrativo turístico-cultural, tornou-se sobretudo referência histórica do lugar, sendo local de palestras e de visitas, oficinas de cultura e cidadania, arte-educação e eventos socioculturais. É considerado um *Acervo Histórico em Movimento*, inserido no cadastro nacional de museus como *Museu Comunitário*, cujo espaço tornou-se um meio de garantir a participação dos indivíduos na vida cultural da cidade, incentivando a recriação, a produção, divulgação e fruição desses bens culturais, oportunizando práticas culturais e educativas que incluam linguagens artísticas e aspectos do patrimônio cultural local, incorporando os recursos materiais e humanos da comunidade e do entorno. Assim, o nível de inserção no mercado é baixo, pois não é esse o foco desta iniciativa, mas possui, pelo contrário, um alto grau de organização

---

<sup>147</sup> No município existem hoje quinze engenhos de farinha. Oito deles ainda estão em pleno funcionamento, devido ao trabalho desenvolvido pelo Instituto Boi Mamão.

e de articulação institucional, mesmo tendo partido de uma iniciativa individual, pois depende diretamente de recursos externos para existir e se manter.

Um dos focos também do Instituto Boi Mamão é a capacitação dos jovens (10 a 16 anos) de Bombinhas, como instrumento de educação complementar cuja intenção é a troca, o fortalecimento e o exercício da cidadania. Neste sentido, há o projeto Alecrim Dourado, que trabalha com crianças nativas da região, com foco no desenvolvimento musical delas.

Dentro do Engenho do Sertão, outros projetos estão em andamento, como a Escola da Terra. Esta iniciativa tem parceria com a Prefeitura Municipal de Bombinhas, cuja proposta é trabalhar com a educação ambiental e patrimonial através da agroecologia, desenvolvendo roças antigas, hortas comunitárias, abrigo para produção de mudas, canteiros bioativos e compostagem.

Mais recentemente, constituiu-se também o Núcleo Agrícola de Produção Orgânica (NAPO), para a produção de mudas de hortaliças, plantas nativas e bioativas, como forma de complementar a educação ambiental ali trabalhada, e o Núcleo de Ação e Criação Artesanal (NACA), que propõe a identificação, a recriação e o fomento do artesanato da região, com base na cultura açoriana. O espaço conta também com a venda de produtos artesanais e comidas típicas, como a concertada e bijus de farinha de mandioca.

Os principais parceiros desta iniciativa são a EPAGRI, que promove cursos voltados para as mulheres, especialmente de artesanato, como de panos, tear, bonecas, papel reciclado, cerâmica, e também de doces caseiros, e o SEBRAE, que oferece consultoria especialmente para a comercialização dos produtos artesanais. Entre os principais órgãos de fomento estão o Governo Federal, o IPHAN, a Prefeitura Municipal de Bombinhas, e a Secretaria de Cultura do Estado de Santa Catarina. Estas iniciativas colocadas em prática a partir do Instituto Boi Mamão são muito importantes para a região pois são exemplos de valorização dos ativos culturais do território, sendo mobilizados como recursos a cultura açoriana e o patrimônio cultural local. Elas podem também vir a ser integradas à experiências de turismo comunitário que pretendem ser desenvolvidas no território, apresentando-se também como um espaço de organização social de artistas e artesãos. Dessa forma, possui uma alta capacidade de inovação, envolvendo atores locais e externos à própria comunidade que estão reconhecendo cada vez mais a importância desta iniciativa inovadora.

Entretanto, é necessária ainda uma maior integração com outros setores produtivos, já que o foco principal é a cultura, tendo iniciativas ainda recentes de trabalho com produção agrícola e artesanal, e um maior apoio de instituições municipais públicas e privadas, pois a maioria do financiamento das atividades ainda vem do governo estadual e principalmente do governo federal.

## 5.8 GRUPOS FOLCLÓRICOS

A pesquisa demonstrou o potencial dos grupos folclóricos da região. Eles vêm se constituindo a partir de iniciativas individuais ou coletivas da própria comunidade na base de um processo recente de valorização da identidade cultural. Além de propiciar a preservação do patrimônio material e imaterial da região, criam oportunidades de geração de emprego e renda vinculadas às atividades não-agrícolas, podendo ser consideradas iniciativas com alta capacidade de inovação. Não possui grau de inserção no mercado, porque não esse o objetivo desses grupos, mas do ponto de vista econômico, os grupos folclóricos, entendidos como mecanismos informais de educação popular, evidenciam características da identidade de base açoriana contidas nos produtos favorecendo a distinção do artesanato com identidade cultural de outros artesanatos “genéricos”. Os grupos existentes no litoral centro-norte, por exemplo, preservam assim aspectos típicos do folclore local, e se mostram como uma experiência de resistência e conservação do patrimônio imaterial.

O folguedo do Boi de Mamão<sup>148</sup> é uma das manifestações folclóricas mais populares para o território do litoral catarinense, existente desde a década de 1930 em Santa Catarina devido à “cultura do boi” trazida pelos imigrantes açorianos. Além do Instituto Boi Mamão em Bombinhas que trabalha de forma constante com este folguedo, em Porto Belo temos o grupo de cultura popular Nativos da Carioca, composto de vinte jovens que cantam e encenam o Boi de Mamão durante todo o ano – jovens estes descendentes de grandes brincadores de Boi de Mamão do município. Grupos de boi de mamão também podem ser encontrados no litoral centro-sul.

---

<sup>148</sup> O Boi de Mamão é um folclore presente do sul do Brasil até o Norte na Amazônia, mas os personagens e as sequências das cenas apresentam variações importantes entre as regiões.

O Terno de Reis também se constitui em um outro exemplo de uma forte tradição cultural entre os habitantes do litoral catarinense, que teve origem portuguesa e também chegou ao Brasil através dos colonizadores. É um período em que cantadores e instrumentistas percorrem as cidades (com seus instrumentos feitos de maneira artesanal) entoando versos relativos à visita dos reis magos ao menino Jesus. Em Balneário Camboriú destaca-se o grupo de Terno de Reis de Taquaras, que leva essa tradição para muitos pontos do Estado.

Em Porto Belo também se destaca o Projeto Arteiro, iniciativa da Fundação Municipal de Cultura, que trabalha com crianças, jovens e adultos do município fomentando a cultura popular por meio de oficinas de arte, como de cerâmica utilitária e figurativa, instrumentos e músicas do folclore local. Mesmo tendo a cultura como foco, é uma iniciativa que integra a pesca, o artesanato, a literatura popular, a agricultura familiar e o folclore, sendo que muitos grupos se formam a partir deste projeto e se apresentam em toda a região.

De maneira geral, o modo de funcionamento varia conforme o grupo folclórico, mas o grau de organização de cada grupo é alto. Porém, cada um se organiza de forma isolada e independente dos outros a experiência dos diversos grupos folclóricos já apresenta, mesmo que de forma incipiente, uma certa integração com outros setores, como a pesca, a agricultura familiar e o turismo, e tem parcerias com as Secretarias e Fundações Municipais.

A comunidade tradicional reconhece estes grupos como muito importantes para resgatar e manter a cultura açoriana, sendo considerada uma experiência de resistência e de conservação do patrimônio imaterial. Acredita-se que exista um saber-fazer ligado às artes, entretanto há um potencial cultural material e imaterial ainda difuso e pouco aproveitado em estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, por falta de apoio voltado ao fomento desses grupos e da necessidade de uma maior integração com o turismo, a fim de potencializá-los.

## 5.9 CENTRO COMUNITÁRIO DE IBIRAQUERA (CCI)

O CCI é um espaço comunitário originado de ações coletivas da comunidade para o estabelecimento de um processo de governança participativa local e para a

produção de artesanato oriundo de artesãos locais (como a tecelagem e o papel maché). Tornou-se ao longo do tempo um vetor de congregação do contingente de pescadores-agricultores sediados no território Centro Sul para discussões e debates sobre a conjuntura local, além da confecção e comercialização de produtos artesanais. Mas o nível de inserção no mercado ainda é baixo, restrito ao nível comunitário (mas permitindo o envolvimento de atores externos à comunidade). Vem recebendo apoio por parte da Universidade Federal de Santa Catarina e da EPAGRI, e seus principais parceiros são a APA da Baleia Franca, a Associação dos Pescadores Artesanais de Ibiraquera, a a Arte da Terra<sup>149</sup>.

Esta experiência pode vir a se tornar um espaço exemplar de auto-organização de pescadores artesanais, agricultores familiares e artesãos de Ibiraquera, mas nos últimos tempos o dinamismo inicial vem declinando. As reuniões têm se restringido ao tratamento de situações emergenciais que afetam o cotidiano das comunidades ali existentes.

De forma ilustrativa, as inovações e iniciativas inovadoras estão contempladas sucintamente no quadro 31 abaixo.

---

<sup>149</sup> A Arte da Terra é também um espaço para venda de artesanatos com identidade cultural provenientes do território (palhas de butiá, confecção de chapéus, peixes decorativos, etc.). Localiza-se em Imbituba, e seus proprietários produzem e vendem produtos de artesãos de toda a região.

Quadro 31 – Síntese das inovações e iniciativas inovadoras do litoral centro-norte e litoral centro-sul de Santa Catarina

		INOVAÇÕES/INICIATIVAS INOVADORAS								
		Produtivas e sociais					Culturais			
		<i>Sítio Flora Bioativa</i>	<i>Grupo de artesãos / Clube de Mães</i>	<i>Casa do produtor/Feira Livre</i>	<i>Mercado do Produtor de Garopaba</i>	<i>Marca territorial</i>	<i>Engenhos de farinha</i>	<i>Instituto Boi Mamão / Engenho do Sertão</i>	<i>Grupos folclóricos</i>	<i>Centro comunitário de Ibiraquera (CCI)</i>
Características	Origem	<p>Casal de produtores que vieram de fora – início a partir de 2009</p> <p>Contou com apoio da EPAGRI</p> <p>Objetivo de disseminar o cultivo de plantas <i>bioativas</i> em toda a comunidade por meio da valorização dos conhecimentos tradicionais no uso e na produção das plantas medicinais</p>	<p>Itapema: fundado em 2005, com o apoio da EPAGRI</p> <p>Balneário Camboriú: surgiu com o apoio da EPAGRI e da Colônia de Pescadores Z-7</p> <p>Ambos surgiram como atividade de resgate de autoestima para algumas mulheres, que sempre tiveram no artesanato uma ocupação do tempo disponível</p>	<p>Experiência coletiva iniciada em 1998</p> <p>Objetivo de comercializar produtos da agricultura familiar, a fim de preservar um modo de vida tradicional ecológico com produtos elaborados localmente</p>	<p>A partir de 2002, por iniciativa do CMDR e da EPAGRI com o apoio do PRONAF Infraestrutura</p>	<p>Foi um dos resultados do Projeto DTS-IC</p> <p>Foi uma resposta às demandas das comunidades locais, que sentiam a necessidade de uma marca para promoção do território. Mas o incentivo e apoio para o início ocorreu por meio da EPAGRI, UFSC e UDESC (universidades) e CIRAD (centro de pesquisa internacional)</p> <p>Através de várias reuniões com as comunidades, cada território escolheu o nome e o símbolo da</p>	<p>É uma atividade que sempre existiu entre a comunidade açoriana, mas atualmente muitos engenhos estavam desativados ou produzindo apenas para o consumo familiar</p> <p>Alguns agricultores familiares, em parceria com a EPAGRI, decidiram se adequar às normas da vigilância sanitária, mantendo o saber tradicional açoriano e a</p>	<p>Comunidade local, mas impulsionada por um ator individual, que veio de fora – desde 1998</p> <p>Objetivo de manter a memória cultural e salvaguardar usos e costumes de uma vila de pescadores</p>	<p>A partir de iniciativas individuais ou coletivas</p>	<p>É um espaço comunitário originado de ações coletivas da comunidade para o estabelecimento de um processo de governança participativa local e para a produção de artesanato oriundo de artesãos locais</p>

					marca (a partir de 2011)	base familiar de produção			
<i>Local de inserção</i>	Sertão do Valongo em Porto Belo, litoral centro-norte (no interior de uma comunidade quilombola)	Itapema, Balneário Camboriú	Sertão do Trombudo, em Itapema, litoral centro-norte	Garopaba, litoral centro-sul	LCN e LCS (cada território tem a sua marca territorial específica)	LCN e LCS	Bombinhas, litoral centro-norte	LCN e LCS	Comunidade de Ibiraquera (LCS)
<i>Raio de atuação</i>	Porto Belo e outros municípios do litoral centro-norte	Municipal	Municipal	Municipal	Territorial	LCN e LCS (mas cada engenho possui um raio de atuação comunitário ou local)	Bombinhas	Local	Local, mas sendo um espaço de reuniões também, permite a participação de atores externos à comunidade
<i>Nível de inserção no mercado</i>	Alto, com produtos comercializados pelo PNAE, pela venda direta na propriedade e em alguns estabelecimentos de produtos naturais e feiras orgânicas da região	Varia conforme a época do ano, mas o grau de inserção é no mercado local: alto durante a temporada (mercado local e turistas) e médio em outras épocas do ano	Alto, porém inserção no mercado local, pois seus produtos são muito procurados pelos atores do território	Alto, com diversificação de produtos oriundos da produção agrícola familiar. Porém, a comercialização é mais restrita ao município	Ainda baixo, porque ainda está em fase de discussão de aspectos burocráticos. Mas contém grande potencial de inserção no mercado a nível territorial, ou até regional e estadual	A farinha produzida é destinada principalmente para o consumo familiar ou de vizinhos, no nível comunitário  Os engenhos que já se adequaram às normas da vigilância, comercializam os produtos no nível local, sendo que os consumidores, em sua maioria do próprio município, vão até a propriedade	Baixo, pois é uma Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos	Nenhum	Baixo, quando considerado a comercialização do artesanato, sendo esta mais a nível comunitário

<p><i>Principais atividades, produtos e serviços</i></p>	<p>Venda de produtos bioativos, especialmente o Ora-pro-nobis e o tupinambor</p> <p>Venda direta de produtos orgânicos para outros produtores e consumidores</p> <p>Recepção de turistas com visitas agendadas</p>	<p>Valoriza aspectos típicos da cultura açoriana através das artes plásticas e do artesanato</p> <p>Itapema: crochê, costura e bordados. Uso do tear</p> <p>Balneário Camboriú: artesanato com forte enraizamento comunitário, vários tipos. Uso de conchas, escamas de peixes e fibras e folhas de bananeira</p>	<p>Produz e comercializa localmente os produtos coloniais (orgânicos, mas sem certificação)</p> <p>Também possui artesanato e produtos beneficiados (como massas, bolachas, geleias, licores, queijos, conservas, entre outros)</p>	<p>Foi um espaço criado para incentivar e dar escoamento à produção agroecológica local da agricultura familiar, propiciando o fortalecimento da identidade cultural destes agricultores</p> <p>Os principais produtos são os derivados da mandioca, frutas, hortaliças e leguminosas orgânicas, sucos, mel e artesanato local</p>	<p>Com a marca tornar-se-á possível a organização de uma cooperativa que comercializará os produtos da pesca artesanal e da agricultura familiar dos territórios, a partir de processos eficazes de beneficiamento, embalagem, distribuição e comercialização</p> <p>Além dos produtos que já existem, de um modo incipiente, novos produtos poderão ser oferecidos em espaços comprometidos com o turismo de base cultural e comunitária</p>	<p>Derivados da mandioca, mas principalmente a farinha</p>	<p>Palestras e visitas, oficinas de cultura e cidadania, arte-educação e eventos socioculturais (como a Tarde do Beijú)</p> <p>Valorização da cultura de base açoriana</p>	<p>Preservação de aspectos típicos do folclore local</p> <p>Folguedo Boi de Mamão</p> <p>Grupo de cultura popular Nativos da Carioca</p> <p>Terno de reis</p>	<p>Local de encontros, reuniões e oficinas</p> <p>Espaço de mobilização dos pescadores-agricultores do LCS para discussões e debates sobre problemas e busca de soluções para a comunidade</p> <p>Comercialização de artesanato</p>
<p><i>Modo de funcionamento e grau de organização</i></p>	<p>A propriedade está aberta o tempo todo para visitas, desde que agendada, e ali é feita a venda direta de produtos bioativos e orgânicos</p> <p>Há um alto grau de organização incentivado e</p>	<p>Os grupos são bem organizados e se encontram regularmente, principalmente para facilitar a comercialização</p>	<p>Funciona através de uma Associação (Associação dos Produtores Rurais, Pesqueiros e Artesanais de Itapema) composta pelos próprios produtores, o que denota que eles</p>	<p>Há um alto grau de organização inclusive porque a gestão deste espaço é feita pelos próprios agricultores</p> <p>Também conta com parcerias importantes do setor público</p>	<p>Em cada um dos dois territórios está se formando uma associação para tratar dos aspectos burocráticos da marca, bem como o estatuto para definir quem pode ou não fazer uso da marca</p>	<p>Apesar de no passado os engenhos artesanais de farinha terem sido a base da economia regional, atualmente poucas famílias ainda produzem a farinha, destinada</p>	<p>Recebem visitas turísticas agendadas (apenas grupos pequenos)</p> <p>Em uma quinta-feira do mês acontece a Tarde do Beijú, momento de</p>	<p>O modo de funcionamento varia conforme o grupo folclórico, mas o grau de organização de cada grupo é alto. Porém, cada um se organiza de forma isolada e independente dos outros</p>	<p>Atualmente não estão ocorrendo muitas reuniões no CCI, apenas algumas emergenciais para resolver assuntos específicos</p> <p>Quando ocorre, o grau de</p>

	possibilitado pelo casal que iniciou a atividade		<p>aprenderam com o tempo a se organizarem para manter o funcionamento da Casa e da Feira</p> <p>A comercialização ocorre num local no centro de Itapema e a Feira Livre na Meia Praia</p> <p>Há um rótulo padronizado com um Selo de Inspeção Municipal para produtos de origem Vegetal, que permite a comercialização o apenas no município</p>		<p>O grau de organização atualmente é médio, pois envolve ainda poucas famílias e está muito dependente de atores externos, como a EPAGRI e prefeituras municipais</p>	<p>principalmente para o consumo familiar e/ou de vizinhos</p> <p>O funcionamento para comercialização dos produtos deve seguir as normas da vigilância sanitária</p> <p>O grau de organização é baixo, pois cada família produz independente da outra</p>	<p>várias manifestações culturais acontecendo ao mesmo tempo</p> <p>Há um alto grau de organização, pois depende diretamente de financiamentos externos para existir</p>		<p>organização pode ser considerado médio, porque geralmente são sempre os mesmos atores que fazem uso</p>
<i>Atores envolvidos</i>	<p>Além do casal de produtores, a comunidade quilombola também está se inserindo na atividade, principalmente na produção de alimentos para o PNAE</p> <p>EPAGRI, poder público municipal</p>	<p>Itapema: Viúvas e esposas de pescadores, EPAGRI</p> <p>Balneário Camboriú: mulheres (não só de pescadores) que buscam socialização, EPAGRI, colônia de pescadores Z-7, poder</p>	<p>Comunidade agrícola do município, poder público municipal, EPAGRI</p>	<p>Comunidade agrícola do município, especialmente de produção orgânica</p> <p>Prefeitura municipal de Garopaba</p> <p>EPAGRI</p>	<p>Universidades, EPAGRI, poder público municipal, representantes da comunidade agrícola e pesqueira dos territórios (mas apenas daqueles que já participavam do projeto desde o início), centro de pesquisa internacional</p>	<p>Agricultores familiares açorianos</p> <p>EPAGRI</p>	<p>Forte articulação com o Poder Público municipal e federal</p> <p>Comunidade local tradicional</p>	<p>Comunidade local tradicional</p>	<p>Comunidade local tradicional (moradores, agricultores familiares, pescadores artesanais, associações)</p> <p>Em reuniões participam atores extraterritoriais e diversas instituições parceiras e de fomento</p>

		público municipal							
<i>Órgãos de fomento e principais parcerias</i>	EPAGRI	Itapema: EPAGRI  Balneário Camboriú: EPAGRI, colônia de pescadores Z-7, poder público municipal  Contam com apoio principalmente para aperfeiçoamento e possibilidade na facilidade da comercialização	EPAGRI, Poder Público local (através de uma política pública)	PRONAF Infraestrutura (para início da atividade)  Conselho Municipal de Desenvolvimento (CMDR)  EPAGRI  Associação de Produtos Orgânicos e Coloniais de Garopaba  Prefeitura Municipal de Garopaba	EPAGRI  UFSC e UDESC (universidades)  CIRAD (centro de pesquisa internacional)  Prefeituras municipais (representantes)	PRONAF  EPAGRI  Cooperlagos  Cooperlagunar  Associação de Pescadores (em alguns municípios)	EPAGRI, SEBRAE, Governo Federal, IPHAN, Prefeitura Municipal de Bombinhas, e Secretaria de Cultura do Estado de Santa Catarina	Secretarias de Cultura e fundações municipais	Fomento: UFSC e EPAGRI  Parcerias: APA da Baleia Franca, a Associação dos Pescadores Artesanais de Ibiraquera, a Arte da Terra, a EPAGRI e o Fórum da Agenda 21 local da Lagoa de Ibiraquera
<i>Tipos de recursos mobilizados</i>	Conhecimento ecológico tradicional e conhecimento de mercado de comercialização de plantas bioativas  Patrimônio natural e cultural local	Cultura açoriana, patrimônio cultural local  Uso do tear como instrumento da valorização da tradição  Saber-fazer ligado às artes	Modo de vida tradicional ecológico  Produtos agrícolas elaborados localmente  Patrimônio natural e cultural local	Costumes agrícolas tradicionais de pais e avós de agricultores, evidenciando também um reconhecimento do saber-fazer dos mais antigos	Identidade cultural açoriana  Patrimônio natural, cultural, material e imaterial	Saber tradicional açoriano e base familiar de produção	Cultura açoriana, patrimônio cultural local  Saber-fazer (como a concertada e produtos derivados da mandioca)	Cultura açoriana, patrimônio cultural local, folclore local  Saber-fazer ligado às artes	Saber-fazer local ligado às artes (no caso do artesanato)
<i>Dimensão de fomento de capacidade de inovação e de transformação social</i>	Alta capacidade de inovação, mas, apesar dos avanços, ainda pouca transformação social	Alta capacidade de inovação, pois favorecem a distinção do artesanato com identidade cultural	No início alta capacidade de inovação, mas ao longo do tempo, pela estabilização econômica e política da	Alta capacidade de inovação, pois trabalha-se com produção orgânica e permite-se fortalecer a identidade	Quando os produtos começarem a ser comercializados com o selo da marca territorial, tem alta capacidade de	Alta capacidade de inovação	Alta capacidade de inovação e de transformação social, especialmente pelo resgate da cultura	Alta capacidade de inovação, pois evidenciam características da identidade de base açoriana	Teria alta capacidade de inovação e de transformação social, pelo espaço que foi criado e pelos objetivos

		de outros artesanatos "genéricos", com alta transformação social, pois permite que as mulheres se insiram nos mercados e consigam obter sua própria renda  Experiência de resistência e conservação dos saberes tradicionais	iniciativa, hoje se verifica uma baixa capacidade de inovação e uma média transformação social da atividade  Quanto aos produtos, permite agregação de valor, pois não são vendidos somente in natura. E esse beneficiamento aumenta o tempo de validade dos produtos (aumenta o tempo de prateleira)	cultural dos agricultores, pois as práticas já vem de um conhecimento tradicional herdado de gerações  Mas ainda há pouca transformação social, porque o número de famílias participantes ainda é baixo	inovação e de transformação social, pois se constituirá numa cesta de bens de serviços e produtos		açoriana e o reconhecimento deste resgate por parte da comunidade tradicional	contidas nos produtos, preserva o patrimônio material e imaterial da região e cria oportunidades de geração de emprego e renda vinculadas às atividades não-agrícolas  Média capacidade de transformação social, porque o potencial cultural material e imaterial ainda é difuso e pouco aproveitado em estratégias de desenvolvimento	inicialmente propostos, mas ao longo do tempo tornou-se essa capacidade tornou-se baixa, sendo um espaço pouco utilizado atualmente
<i>Grau em que é adotada pelos atores do território</i>	Como há uma alta demanda por este tipo de produto, diferentes grupos de atores reconhecem esta iniciativa como muito importante, tornando-se consumidores e até "divulgadores" dessa atividade	Durante a baixa temporada, os principais consumidores é a comunidade local. Na temporada, as vendas se direcionam mais para os turistas	A comunidade local é a principal consumidora dos produtos, mas estes também são consumidos por atores extraterritoriais de passagem pelo município e, na época de alta temporada, também são muito consumidos por turistas	Os atores do município reconhecem esta iniciativa como muito importante, por oferecer produtos de qualidade num local de fácil acesso	Ainda é incipiente a participação dos atores, se restringindo mais a quem participava desde o início do projeto DTS-IC, em 2007  Mas a constatação da necessidade de uma marca que represente o território era consenso entre	A comunidade local, principalmente a açoriana, reconhecem a importância desta iniciativa, voltando a consumir produtos antes tradicionais	Ao longo do tempo, vários atores locais e extraterritoriais estão se apropriando desta iniciativa, havendo um maior reconhecimento de sua importância por diferentes grupos e atores	A comunidade tradicional reconhece estes grupos como muito importantes para resgatar e manter a cultura açoriana, sendo considerada uma experiência de resistência e de conservação do patrimônio imaterial	É um espaço que os atores locais reconhecem como importante, mas é pouco utilizado pela sua maioria, principalmente por questões de conflitos existentes entre eles

	Turistas, comunidades locais, atores extraterritoriais				os diferentes atores		Turistas, comunidades locais, atores extraterritoriais		
Potencialidades	<p>Abre possibilidades para que uma grande parte dos quilombolas que migraram para as cidades retorne ao campo</p> <p>Geração de renda e garantia da reprodução social, econômica e cultural das famílias residentes no quilombo</p> <p>Permite que sejam resgatados os saberes tradicionais desses povos sobre as plantas medicinais e produtos agrícolas – saberes estes pouco utilizados atualmente</p>	<p>Possibilidade de diversificação da produção, indo além da utilização de recursos locais disponíveis</p> <p>Integração do artesanato típico com outros setores econômicos, como o turismo (como já é feito atualmente de forma incipiente) e a pesca artesanal (está fornecendo material para a confecção de produtos)</p> <p>Enfoque na tipicidade das artes locais</p>	<p>Potencial de vir a ser um ponto de comercialização de produtos artesanais do território, pois já conta com um local de venda estabelecido e conhecido pela população</p> <p>Possibilidade de pensar uma agregação de valor para os produtos agrícolas e aumentar o tempo de prateleira devido ao beneficiamento que é feito</p> <p>Comercialização de produtos da agricultura familiar direto com o consumidor, possibilitando a promoção de circuitos curtos de comercialização, com grande diversificação produtiva</p>	<p>Possibilidade de comercializar produtos de diversos agricultores da região, agregando valor à produção orgânica, promovendo e fortalecendo assim a agricultura familiar do território.</p> <p>Possui também alto potencial para comercializar o pescado com a agregação de valor, já possuindo estruturas para conservá-lo (geladeiras e gôndolas)</p>	<p>Podem representar vários negócios independentes que atuarão de um modo integrado, coordenados pelos Comitês Territoriais do LCS e LCN, os quais futuramente serão gestados estrategicamente pelos atores sociais e institucionais até agora assistidos e estimulados pelo Projeto DTS-IC</p>	<p>Incentivar a produção de mandioca pelos agricultores familiares, atividade que tradicionalmente já praticavam</p> <p>Comercialização e consequente aumento da renda destes agricultores</p> <p>Oferecer visitação, integrando os engenhos à estratégias de turismo comunitário. Neste caso, os engenhos poderão ser apresentados como patrimônios materiais do território, resgatando o patrimônio material e imaterial e oportunizando renda complementar às famílias envolvidas</p>	<p>São exemplos de valorização dos ativos culturais do território, além de poderem vir a ser integradas à experiências de turismo comunitário que pretendem ser desenvolvidas no território, apresentando-se também como um espaço de organização social de artistas e artesãos</p>	<p>Permitem a preservação do patrimônio material e imaterial da região</p> <p>Mecanismos informais de educação popular</p> <p>Possibilidade de integração com outros setores, como a pesca, a agricultura familiar e o turismo</p>	<p>Pode vir a se constituir solidamente em um local de organização social dos pescadores artesanais, agricultores familiares e artesãos de Ibiraquera (que poderia ser estendido como exemplo para outras comunidades e municípios)</p>

<p><i>Desafios para o futuro</i></p>	<p>Necessidade de ampliação da produção para dar conta do mercado em expansão e de uma maior participação dos próprios quilombolas</p>	<p>Ampliar a comercialização da produção local na própria região</p> <p>Articulações com programas e políticas públicas, além da necessidade do apoio das instituições locais</p> <p>Inserção em uma rede solidária de comércio, que valorize e fortaleça os recursos específicos dessas iniciativas</p> <p>Aumentar o apoio em termos de capacitação e fomento, a fim de evitar/minimizar a tendência de "imitação" do artesanato padronizado e sem qualquer identidade cultural</p>	<p>Ampliar a comercialização da produção local na própria região e criar uma marca não só para os seus associados, mas que possa ser utilizado por todos os produtores do território</p> <p>Eliminar os atravessadores ainda existentes</p>	<p>Os pescadores ainda não se apropriaram deste espaço, pois não internalizaram a oportunidade de dispor seus produtos no mercado como uma vantagem econômica (de acordo com os próprios pescadores, isto se deve a falta de organização social identificada no setor como um todo)</p> <p>Ampliação do número de famílias que produzam de forma orgânica e comercializem estes produtos neste espaço</p> <p>Integração com os produtos oriundos da pesca artesanal e produtos das atividades não-agrícolas</p>	<p>Institucionalização da marca territorial e dos Comitês Territoriais, seja na forma de associações ou outro tipo de entidade consultiva e deliberativa</p> <p>Tornar os territórios cada vez mais autônomos e independentes de atores externos, fazendo com que se encarreguem cada vez mais dos processos gerenciais, operacionais e estratégicos dos territórios, assim como o planejamento e a gestão de novos estágios do Projeto</p> <p>Constituição de uma Cesta de Bens e Serviços Territoriais</p>	<p>Adequação às normas da vigilância sanitária, o que faz os engenhos perderem algumas de suas características tradicionais</p>	<p>Maior integração com outros setores produtivos</p> <p>Maior apoio de instituições municipais públicas e privadas</p>	<p>Potencial cultural material e imaterial ainda difuso e pouco aproveitado em estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, por falta de apoio voltado ao fomento desses grupos</p> <p>Necessidade de uma maior integração com o turismo, a fim de potencializá-los</p>	<p>Ainda é preciso fomentar esta iniciativa especialmente com um trabalho mais intenso de capacitação e de conhecimento para comercialização de produtos</p> <p>utilizar este espaço para reuniões para toda a comunidade e não apenas para alguns grupos em momentos específicos</p>
--------------------------------------	--	---	---	---	--	---	---	--	---

Fonte: elaboração própria, 2016.

## 5.10 ALGUMAS OUTRAS INOVAÇÕES E INICIATIVAS INOVADORAS CULTURAIS, PRODUTIVAS E SOCIAIS

Além das inovações e iniciativas inovadoras elencadas acima e que foram abordadas nesta tese, algumas outras merecem destaque pelo potencial que carregam para se tornarem vetores de promoção de dinâmicas alternativas de desenvolvimento para o LCN e LCS de Santa Catarina. No rol das inovações consideradas mais relevantes no litoral centro-sul que existem nos três municípios estudados, e que tenham perfil endógeno e também sejam compatíveis com o enfoque territorial de desenvolvimento, incluímos (i) uma rede embrionária de produção agroecológica (*latu sensu*), envolvendo a agrossilvicultura, a pecuária de leite, a piscicultura de água doce e experimentos de bio-industrialização descentralizada; (ii) o artesanato (com e sem Identidade Cultural); e (iii) as iniciativas voltadas para a promoção do turismo educativo de base comunitária. Constata-se também uma presença significativa de projetos de extensão acadêmica e de ONGs alimentando estas dinâmicas.

### 5.10.1 Experiências de dinamização agroecológica

Nas últimas décadas, prevaleceu em Paulo Lopes a agricultura empresarial fortemente centrada na prática da rizicultura irrigada, contaminando os recursos hídricos em consequência do uso descontrolado e abusivo de agrotóxicos nos cultivos. Como um contraponto importante, emergiram nos últimos anos iniciativas de criação de sistemas produtivos de base agroecológica, mantendo relações ainda tênues, mas promissoras, com experiências isoladas de dinamização da produção orgânica nos municípios vizinhos de Imbituba, Garopaba e Laguna. A presença de organizações não governamentais com perfil desenvolvimentista no município, a exemplo da Associação dos Apicultores e Agroecologistas do Vale do Rio D'Una (APIVALE) e do Instituto Harmonia na Terra, além do NMD da UFSC, tem contribuído para o fortalecimento progressivo dessas iniciativas.

O município de Paulo Lopes emerge como foco irradiador de experiências coletivas em rede de dinamização agroecológica, por meio da expansão do *Sítio Dom*

*Natural*, uma micro-empresa familiar criada em 1995. Ali eram produzidas mais de quarenta variedades de hortaliças, frutas, legumes, galinhas caipira e ovos. A empresa movimentava também uma agroindústria de pequeno porte, que coloca à venda numa feira livre montada semanalmente em Florianópolis – a Ecofeira, criada por um pequeno grupo de agricultores e estudantes de agronomia da UFSC, diferentes tipos de queijos, geleias, iogurtes e confeitados fabricados com produtos orgânicos. Em 2003, a família recebeu uma premiação internacional concedida pela *Cúpula Mundial de Mulheres*, uma instituição suíça que valoriza a inclusão socioeconômica das mulheres de agricultores e pescadores artesanais. Atualmente, essa experiência sofreu algumas modificações, e seus atores não se dedicam mais exclusivamente a esta atividade. Tornou-se portanto restrita, e o potencial existente no início, não se concretizou.

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

Em um contexto onde as comunidades ainda dependem fundamentalmente das oportunidades criadas pelo turismo de massa predatório, emergiu recentemente no âmbito do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera um amplo debate centrado na promoção de um novo estilo de agroturismo educativo na área, em sintonia com os princípios defendidos na França pela *Fédération Nationale Accueil Paysan*. Como se sabe, esta última constitui um agrupamento de produtores rurais que, com base na pluriatividade agrícola, colocam em prática uma modalidade de acolhida turística e social voltada para a promoção de um novo estilo de desenvolvimento integrado, socialmente incluyente e ecologicamente responsável. Neste sentido, vale a pena salientar a experiência da Associação Acolhida na Colônia, criada em 1999 no município de Santa Rosa de Lima e que foi apoiada pela *Accueil*

*Paysan*. Atualmente, esta associação intervém em cinco municípios (Anitápolis, Rancho Queimado, Santa Rosa de Lima, Gravatal e Grão Pará) com cinquenta famílias associadas. Além disso, por intermédio de uma linha de financiamento oferecida pelo Ministério do Turismo, a associação desenvolve um projeto de formação de quatro circuitos de agroturismo na região Sul do estado e também no Vale do Itajaí (ANDION, 2007).

#### **5.10.2 Grupo de promoção Farinha de mandioca e berbigão através do movimento *Slow Food***

O movimento *Slow Food* é uma associação internacional que busca preservar as gastronomias regionais, bem como as plantas, as sementes, os animais domésticos e as técnicas agrícolas e culturais ligadas a elas (CERDAN, 2009). No litoral centro-sul, identificou-se um grupo adepto do *Slow Food* que tem práticas associadas à cultura açoriana, incentivando a produção de farinha e a colheita de berbigão e também organizando momentos de encontros com consumidores urbanos. As práticas estão associadas à cultura açoriana. Além disso, é responsável pela animação de um ponto de cultura (apoio do Ministério da Cultura). Através desse movimento, é possível reconhecer a farinha de mandioca e o berbigão como produtos do patrimônio cultural brasileiro, apesar de enfrentar algumas dificuldades, como o problema da legislação para a comercialização do produto (especialmente em relação às normas da vigilância sanitária) e a integração com o setor do turismo. Os principais parceiros desse grupo são a Associação de produtores e os produtores de mandioca na Palhoça.

#### **5.10.3 Corrida de canoas de um pau só de Bombinhas**

Na última década foi criada em Bombinhas a “Corrida de Embarcações a Remo”, uma festa que conta com o apoio da prefeitura municipal e comemora o aniversário do município (15 de janeiro), vindo reforçando a importância e singularidade do patrimônio náutico de base açoriana. A corrida de canoas de um pau só, antigamente um tipo de embarcação muito comum no território, tem o mérito de

envolver diversas comunidades no período da temporada de verão, e abrange, além de pescadores da região, pescadores de outras áreas como da Praia do Campeche e Ribeirão da Ilha, de Florianópolis, capital do Estado catarinense. A organização da competição é feita pela Associação de Pescadores de Tainha do Município de Bombinhas e a família do Sr. Olímpio tem forte influência na realização deste evento e organização social local – inclusive possui um restaurante que serve apenas comidas típicas, de pescados que vem do próprio município. Esta iniciativa reforça a importância e a singularidade do patrimônio náutico de base açoriana, e permite a integração com outros setores, como a pesca e o turismo, inclusive o turismo de massa, pois como é realizada na alta temporada, muitos turistas se deslocam para assistir à corrida de canoas.

#### 5.10.4 Festas culturais

Além das iniciativas inovadoras e das inovações acima citadas, várias festas de interesse cultural vêm sendo promovidas pelas prefeituras e pelas Igrejas dos municípios selecionados para este estudo (Quadro 32). Algumas costumam atrair um contingente expressivo de visitantes, como a *Festa do Marisco*, que acontece no mês de fevereiro em Canto Grande, no município de Bombinhas, com uma média de público estimada em 15 mil pessoas. Uma parte destas festas inscreve-se na programação dos eventos promovidos pelo movimento açorianista, liderado pelas universidades e pelas Prefeituras. Várias Prefeituras do litoral acolhem frequentemente grupos de danças folclóricas oriundo das Ilhas dos Açores.

Quadro 32 – Principais festas populares promovidas no LCN e no LCS

Festas populares	Município Litoral Centro-Norte	Município Litoral Centro-Sul	Abrangência
<i>Festa relacionada produção valorização do saber fazer</i>	- Festa do Marisco Bombinhas, Canto Grande (em fevereiro) - Festa de pescador Zimbros (Bombinhas) Corrida de embarcações a motor	Festa do camarão  Festa de mandioca em Imbituba	Regional  Festas organizadas pelas associações de agricultores, Colônias de Pescadores ou comunidades pesqueiras ou quilombolas
<i>Festa recreativa</i>	Corrida de barco a remo Corrida promovida pela Associação de Irmãos e Amigos pescadores de tainha Bombinhas, Praia de Bombas	-	Regional Pescadores da região LCN e algumas equipes de

	(em março)	outras áreas de Santa Catarina (Florianópolis)
	<b>Todos os municípios</b>	
<i>Boi de mamão</i>	A cultura do Boi Mamão está muito presente no artesanato local. Vários artistas confeccionam peças que se referem a personagens importantes do folclore local	Local (envolvem grupos culturais e as próprias comunidades)
<i>Farra do Boi</i>	Nível comunitário (festa considerada ilegal)	Local (envolvem pessoas da comunidade)
<i>Festa local religiosa</i>	Festa do Divino, Terno de Reis de Taquara, Festa de Nossa Senhora dos Navegantes Quermesse As quermesses, onde são feitas homenagens aos santos padroeiros, continuam fazendo parte do calendário local (Festas do Sagrado Coração de Jesus e de Nossa Senhora das Bombinhas). Contemplam a realização de missas e procissões por terra ou por mar, envolvendo toda a comunidade	Local Pessoas externas podem participar

Fonte: Cerdan et al. (2009, p. 56).

Em síntese e de acordo com o que já foi identificado em pesquisas anteriores (CERDAN; VIEIRA, 2011), no litoral centro-norte, as iniciativas levantadas apresentam um forte componente de endogeneidade, ao serem deflagradas e mantidas pelas próprias comunidades (liderança local, mulheres, grupo de amigos ou de pescadores, etc.), em parceria com diversas instituições governamentais e não-governamentais. Entre as mais relevantes, compatíveis com um enfoque territorial do desenvolvimento, podemos destacar: i) o artesanato (com e sem identidade cultural); e ii) a presença de um grande número de unidades familiares de beneficiamento de camarões e peixes, em Porto Belo, Bombinhas, Itapema e Balneário Camboriú, de venda de produtos agrícolas orgânicos ou artesanais em Porto Belo. Existe também uma gama bastante diversificada de associações e organizações cujo raio de atuação varia da escala do litoral centro-norte como um todo ao nível de um dado município (como uma associação de moradores de um bairro, ou de uma praia). Incluem-se aqui associações de moradores, associações produtivas e sindicatos. As principais ONGs presentes no território são organizações ambientalistas, promovendo a educação ambiental e também modelos integrados e participativos de gestão dos recursos naturais – entretanto, as ONGs e as associações de cunho cultural são ainda embrionárias.

Além destas iniciativas, torna-se relevante destacar que, a partir do ano 2000, o território centro-sul tem vivenciado diversas iniciativas de organização comunitária alimentadas pela presença de equipes de pesquisa acadêmica inter e transdisciplinar

voltada para a gestão integrada e participativa de recursos de uso comuns – principalmente os recursos hidrobiológicos. Esse processo materializou-se na criação de novos espaços de planejamento e gestão de recursos comuns, nos níveis local e territorial, especialmente dos recursos pesqueiros. O Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera foi criado em 2002, seguido do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca, em 2005; da Associação dos Pescadores da Comunidade da Ibiraquera (ASPECI) e da Associação de Pescadores de Garopaba (APG), em 2006. Vale a pena mencionar também a presença do Conselho Comunitário de Ibiraquera, que precedeu a criação do Fórum da Agenda 21 local da Lagoa de Ibiraquera.

Também estão em curso três processos de criação de unidades de conservação de uso sustentável: duas Reservas Extrativistas, uma no Cabo de Santa Marta Grande, em Laguna, e outra nas áreas de entorno das Lagoas de Ibiraquera e de Garopaba; e uma RDS, em Imbituba. Essas diversas iniciativas resultaram da mobilização de diferentes atores sociais sediados na região, a exemplo de pescadores artesanais, organizações não-governamentais ambientalistas, universidades sediadas na zona costeira e lideranças locais. Numa perspectiva de médio prazo, o que está em jogo é a perspectiva de criação de um mosaico de unidades de conservação, no qual se destaca, pela sua importância estratégica no território costeiro centro-sul do Estado, a APA da Baleia Franca.

## **6 ANALISANDO AS INOVAÇÕES E INICIATIVAS INOVADORAS DA ZONA COSTEIRA CATARINENSE**

Até o momento foram mobilizadas algumas das variáveis do enfoque analítico apresentado na introdução desta tese. No capítulo 3, apresentamos a trajetória de desenvolvimento da zona costeira catarinense, enfatizando as principais características do litoral centro-norte e do litoral centro-sul, as transformações que ocorreram no meio rural devido aos modelos de desenvolvimento adotados, as principais mudanças sofridas pelos agricultores familiares e pelos pescadores artesanais e os fatores internos e externos que condicionaram o atual estágio de desenvolvimento da região, inclusive as políticas públicas, programas e projetos governamentais voltados para este setor, bem como a cultura política existente na área.

Com base no resgate dessa trajetória, efetuamos um diagnóstico exploratório das dinâmicas territoriais existentes, sejam elas já consolidadas ou que ainda estão em emergência. Caracterizamos as atividades produtivas existentes, os sistemas alternativos de produção, os circuitos de comercialização adotados pelos atores, mas principalmente os recursos (se não ativados, pelo menos encontrados de forma latente, muitos já passando de apenas genéricos para específicos) e os ativos territoriais que já são mobilizados. Um destaque foi dado ao esforço de valorização do patrimônio cultural, visto como um item essencial de um processo de criação de oportunidades de inclusão social, política e econômica das comunidades tradicionais de pescadores e agricultores familiares de origem açoriana. De modo transversal a cada um destes itens, foram caracterizados também os impactos socioambientais em relação ao modo de apropriação e uso dos recursos naturais de uso comum, ou seja, as fontes de degradação socioambiental, o uso ecologicamente prudente e socialmente equitativo dos recursos, e seu o padrão de apropriação, utilização e gestão.

Por sua vez, no capítulo 5 enumeramos algumas inovações e iniciativas inovadoras do território de estudo, aquelas consideradas ilustrações para se explicar o que está acontecendo na região de acordo com critérios já delineados. Entre as inovações sociais e produtivas e também as culturais, nove foram selecionadas, mas

antes, no capítulo 4, foram apresentados os arranjos institucionais formais que acabam por determinar e influenciar a escolha e o comportamento dos atores por estas inovações e iniciativas, sejam arranjos a nível federal ou estadual.

Agora, faz-se necessário aprofundar a análise do que foi identificado e descrito. Assim, neste capítulo um destaque especial foi concedido à busca de explicação do que é o jogo de atores e do papel das inovações e suas consequências para se pensar a viabilidade da cogestão adaptativa para o DTS na área de estudo. Portanto, buscamos: (i) identificar e caracterizar o “jogo de atores” estabelecido na zona costeira de Santa Catarina em relação à sua trajetória de desenvolvimento, com foco nas coalizões formadas ao longo do tempo; (ii) entender quais as *lógicas de ação* adotadas por esses atores; (iii) explicar os principais conflitos envolvendo os diversos grupos sociais; (iv) compreender os interesses de diferentes atores envolvidos, direta ou indiretamente, na apropriação e na gestão dos recursos naturais de uso comum; (v) elucidar as relações estabelecidas entre o jogo de atores e as inovações e iniciativas inovadoras, de forma a avaliar suas contribuições para se pensar uma dinâmica territorial alternativa; e (vi) após trabalhar com a dimensão empírica da problemática aqui proposta, alguns aspectos da dimensão normativa também serão destacados a fim de analisar a viabilidade de um sistema de cogestão adaptativo para o DTS na zona costeira catarinense.

## 6.1 O QUE É O “JOGO DE ATORES”?

Nas análises do “*jogo de atores*”<sup>150</sup>, o foco incide via de regra na busca de entendimento das especificidades sociais e políticas que contribuem para explicar as exclusões, as contradições e os conflitos existentes entre os mesmos. Essas análises permitem valorizar os aspectos positivos da vida local, tais como a sinergia, a solidariedade e a cooperação entre os atores sociais, e ao mesmo tempo compreender os bloqueios e as dinâmicas de desenvolvimento, ou seja, “compreender o posicionamento dos diferentes grupos de atores locais, suas relações com agentes

---

<sup>150</sup> A criação da análise do “*jogo de atores*” remonta aos trabalhos seminais de Michel Crozier e Erhard Friedberg (1990). Para os autores, os indivíduos não procuram necessariamente atingir o melhor de todos os resultados, mas optam pela solução que lhes tragam um nível de satisfação ajustados a bloqueios conjunturais. Eles aproveitam oportunidades emergentes, independentemente da posição que ocupam na sociedade.

de intervenção externa, os conflitos existentes e suas formas de negociação, a existência de processos de cooperação, e o funcionamento dos sistemas políticos municipais e intermunicipais, dentre outros” (VIEIRA; CAZELLA, 2006, p. 9).

Este enfoque analítico permite-nos também compreender também a dependência crônica das comunidades locais relativamente a instituições externas, e que controlam a utilização dos recursos ambientais, os circuitos de comercialização e a persistência de estratégias socialmente excludentes e ecologicamente destrutivas de desenvolvimento no nível local (VIEIRA et al., 2009). Quando relacionada ao planejamento de estratégias de desenvolvimento, permite o diálogo entre as principais “perspectivas heurísticas” sobre o ator e a ação coletiva presentes no campo das ciências sociais (ver Box 2).

### **Box 2 - As teorias de ação e as representações da ação coletiva e do ator nas ciências sociais**

O paradoxo indivíduo/sociedade ou ator/estrutura constitui uma das problemáticas centrais da sociologia, desde os clássicos Durkheim, Weber e Marx, e sua influência se faz presente nas demais ciências sociais. Nos últimos anos, entretanto, o questionamento do estruturo-funcionalismo e o retorno da noção do ator e da subjetividade nas ciências sociais têm feito emergir novas leituras que buscam transcender esse paradoxo. A reação ao estrutural-funcionalismo levou, de um lado, à retomada da vertente de Marx e do pensamento de Weber, num desenvolvimento da teoria histórico-estrutural; de outro, à micro-sociologia do interacionismo simbólico e da etnometodologia, as quais levaram novos alentos aos estudos sobre os movimentos sociais e o comportamento coletivo, assim como sobre os papéis sociais dos indivíduos na sociedade. Neste sentido, ciências sociais e humanas se deram conta finalmente de que a análise social não pode desconsiderar a ação dos atores e esta última não pode ser compreendida senão na sua contextualização social. De forma sintética, podemos constatar três perspectivas principais nas teorias da ação social contemporânea e que refletem diferentes representações da relação ator/sistema e da ação coletiva.

**A perspectiva holística:** privilegia a análise dos atores coletivos enquanto expressão dos movimentos sociais e como agente de mudança da ordem estabelecida. Touraine, expoente desta perspectiva, reflete em termos de sistemas de ação, ou sistemas de atores definidos por intenções, orientações culturais e relações sociais. Por um lado, os movimentos sociais são considerados comportamentos de classe cuja ação é sustentada pelo controle e transformação do sistema de ação histórica, tendo uma dupla relação: relação a um adversário e relação a um desafio. Touraine enumera três princípios cuja combinação fundamenta um verdadeiro movimento social: princípio da identidade (o movimento deve ter autoconsciência), princípio de oposição (o movimento deve identificar com clareza contra quem vai lutar) e princípio de totalidade (o movimento deve ter consciência do risco envolvido no combate). Por sua vez, o ator é visto como um macrosujeito, que é um produto histórico, ou seja, seus comportamentos exprimem a dinâmica social. É também um agente dinâmico, produtor de reivindicações e demandas. A ação dos atores reflete os múltiplos registros da realidade social (a história, a cultura, a política, etc.) que devem ser apreendidos pelo pesquisador. Além do mais, a sociedade civil é um espaço de disputas, de lutas e processos políticos, é o espaço onde se localiza o processo de criação de normas, identidades, instituições e relações sociais de dominação e resistência, porque nele há uma capacidade de auto-reflexão. O efeito redutor dessa perspectiva consiste no risco de se analisar o comportamento dos atores sociais como simples reflexo de suas posições e papéis na sociedade.

**A perspectiva do individualismo “metodológico”:** nesta perspectiva, os elementos constitutivos últimos do mundo social são as pessoas individuais que agem de maneira mais ou menos apropriada, à luz de suas disposições e da compreensão que possuem da situação. Cada situação social complexa, cada instituição, cada acontecimento é o resultado de uma particular configuração de pessoas, de suas disposições, de suas situações, de suas crenças, dos recursos físicos e do meio ambiente. Segundo Crozier e Friedberg (1990), representantes desta perspectiva, o ator não é passivo, mas apto para ação e interessado. Ele é estratégico, e

joga para ganhar, mesmo sem saber qual é o resultado. Mas o ator não é totalmente livre, ele está inserido em sistemas de ação que o colocam numa situação de interdependência e interação em relação aos demais. Essa interação nunca é simétrica, pois todo o sistema é mediado por relações de poder e de dependência. A ação assim é racional tendo por referência a racionalidade interessada, pois o ator visa sempre o sucesso – o sujeito racional define sua relação com os demais principalmente pela otimização de seus ganhos. Há pouco ou nenhum espaço nessa análise para considerações de outros tipos de racionalidade. Desse modo, um dos principais limites dessa perspectiva é a não consideração da subjetividade, dos processos de legitimação e da dimensão ética na ação coletiva.

**A perspectiva “hermenêutica” e a “interacionista”:** dois grandes representantes desta perspectiva, que defende a centralidade da subjetividade e dos processos de significação, foram Jürgen Habermas e Erving Goffman. Habermas (1987, 1989) argumenta que a racionalidade não pode ser considerada apenas como uma função exclusiva da maximização de seus resultados. Uma ação é considerada racional quando ela é plena de sentido e quando ela é compreendida em seu contexto. Assim, em cada situação, pode-se aplicar um ou mais tipos de racionalidade: teleológica, normativa, expressiva ou comunicativa. A ação comunicativa, que faz referência aos mundos objetivo, social e subjetivo, é a única capaz, segundo Habermas, de conduzir ao acordo, pois permite ajustar os interesses pessoais dos participantes por meio da negociação, da argumentação e da partilha intersubjetiva. Desse modo, os movimentos sociais podem vir a se constituírem como fatores dinâmicos na criação e expansão dos espaços públicos da sociedade civil.

Goffman desenvolveu uma sociologia da vida cotidiana em que procura mostrar a natureza tênue da vida social. Cada indivíduo possui um território, um nicho ecológico, um espaço pessoal cuja legitimidade varia em função de justificações locais. Desse modo, o ator é aquele que está em uma situação de ação e o seu comportamento deve ser entendido sempre em relação aos demais no grupo. As metas na vida cotidiana não podem ser obtidas por meio de cálculos estatísticos nem por métodos científicos: vive-se por meio de hipóteses. Cada ator numa interação reprime seus sentimentos profundos imediatos para exprimir uma vista da situação que ele considera aceitável, ao menos provisoriamente, por seus interlocutores. Nessa visão o ator é “plural”, coloca em prática múltiplas estratégias e se adapta constantemente às situações de interação. Além do mais, para este autor, as condições estruturais são necessárias, mas não suficientes para explicar a ação humana.

Dois críticas se colocam a esta perspectiva. Quanto ao trabalho de Habermas, a principal crítica refere-se ao pequeno espaço atribuído às relações de poder e de dominação inerentes às relações sociais e a sua interpretação apenas como fenômenos nocivos (GIDDENS, 1987). Quanto às análises interacionistas clássicas, o excessivo foco no estudo das experiências individuais pode impedir de religá-las à totalidade, nas quais elas estão inseridas, reduzindo a sua complexidade e limitando a análise à mera descrição dos fenômenos. Entretanto, a maioria de suas posições foi retomada nos anos 1990, não mais como problemas, mas como soluções, e muitos pontos das críticas que haviam sido vistos como negativos – por exemplo, o papel da subjetividade na determinação das ações dos indivíduos – passaram a ser considerados positivos – como pista para o entendimento das escolhas e opções dos grupos sociais, dentro de uma trama de relações sociais e contextos de oportunidades políticas.

Fonte: Adaptado de Andion (2007), e baseado em Gohn (2006) e Lallement (2004).

Quando falamos de *ação coletiva*, uma das principais correntes de pesquisa diz respeito à abordagem de Tilly et al. (1981). Para estes autores (1981), as ações coletivas não se resumem às manifestações contra a ordem vigente, mas definem-se como uma ocasião em que um conjunto de pessoas confiam e aplicam recursos, incluindo seus próprios esforços, para fins comuns. Ele admite que o fator que gera mudanças é o sistema político institucionalizado. Desta maneira, “o trabalho histórico sobre as ações coletivas consiste em descobrir quais conjuntos de pessoas, recursos, fins comuns e formas de compromisso estão envolvidos em diferentes lugares e tempos” (GOHN, 2006, p. 66-67). Trata-se, para a moderna ação coletiva, do desenvolvimento da autonomia do social e de espaços políticos dentro da sociedade civil e política, espaços estes garantidos por direitos e embasados por uma cultura

política democrática e por instituições políticas formais representativas. Entretanto, Tilly, em sua análise, exclui a identidade política dos atores envolvidos, a criação de novos significados, novas organizações, novas identidades e novos espaços sociais.

Visando portanto superar as limitações destas perspectivas, quando se trata de pensar o desenvolvimento territorial e sistemas de gestão alternativos, é possível citar duas outras correntes, que se inspiram na *teoria da estruturação* de Giddens (1989)<sup>151</sup>: a *socioantropologia do desenvolvimento* e a *abordagem do ator territorializado* (ANDION, 2007).

Na teoria da estruturação de Giddens, o ator é visto como um *agente competente*, capaz de *reflexividade* e que age num *contexto* específico:

- a *competência* diz respeito à capacidade, sempre limitada, de agir e transformar as estruturas. E como o poder está ligado à capacidade de transformar, ele é inerente a qualquer processo de interação;
- a *reflexividade* é uma capacidade de “teorizar a ação”, própria aos seres humanos; e
- o *contexto* refere-se à dimensão estrutural (espaço e tempo) onde se dá a ação e que a condiciona e oportuniza. Antecede a ação e constitui, ao mesmo tempo, o seu resultado (ANDION, 2007).

No que diz respeito à *abordagem do ator territorializado*, a teoria da estruturação é aplicada na análise da relação estabelecida entre o ator social e o território (GUMUCHIAN et al., 2003 apud ANDION, 2007). Assim sendo, para analisar

---

<sup>151</sup> O núcleo da teoria da estruturação está constituído pelos conceitos de *estrutura*, *sistema* e *dualidade de estrutura* (GIDDENS, 1989). Em linhas gerais, as *estruturas* são definidas como sistemas de regras e recursos. São configuradas pela conduta dos atores, uma vez que representam o meio desta configuração. Os *sistemas sociais* apresentam propriedades estruturais que organizam recursivamente as práticas sociais. Neste sentido, as regras e os recursos que entram em contato com as instituições são os aspectos mais importantes da estrutura. Os sistemas reproduzem as relações entre atores ou coletividades organizadas como práticas regulares. As instituições são as propriedades estruturais dos sistemas sociais. Por sua vez, a *dualidade da estrutura* caracteriza-se pela coerção e facilitação da ação e também pela imposição de regras e disponibilidades de recursos, bem como pela recursividade das práticas sociais. Estes componentes da estrutura se manifestam na concreta presença de normas, poder e significados. Assim, qualquer referência ao sistema social que não contemple as ações dos atores resulta tão insuficiente como a consideração das atividades humanas, sem considerar sua conexão com o sistema social. Como não se pode atribuir aos atores a criação dos sistemas sociais, estes não podem ser concebidos sem a existência da atividade humana. Esta os transforma e os reproduz mediante a continuidade da própria práxis.

as dinâmicas territoriais, torna-se necessário um processo de ida e volta constante das dinâmicas espaciais à ação dos atores sobre o espaço. E o território passa a ser compreendido, ao mesmo tempo, como a origem e o resultado dos processos de desenvolvimento, que podem ser autônomos ou induzidos. Trata-se também uma forma de ação coletiva, que impõe uma estruturação e uma legitimação que se referenciam na vontade e na ação dos atores. “No espaço, o que determina o território é aquilo que se quer, ou seja, aquilo que se faz objeto de representações e estratégias particulares por parte dos atores” (ANDION, 2007, p. 80).

Ainda de acordo com esta autora, para compreender a dinâmica dos processos de desenvolvimento num território, é preciso analisar a ação dos “atores territorializados”, ou seja:

- *os sistemas de ação locais* dos atores num quadro de referência territorial;
- *os motivos da ação*, ou seja, a significação que os atores atribuem à sua ação e as lógicas intencionais que os levam a agir; e
- o resultado de seus atos, ou *o efeito da ação* dos atores sobre a “institucionalização do território”.

O *sistema de ação local* tem por base o conceito definido por Crozier e Friedberg (1990), que afirma que o sistema de ação não é um esquema *a priori*, mas é um fenômeno concreto, verificável empiricamente, cuja principal forma de regulação é a interação estratégica, mediada pelas relações de poder. Desse modo, o comportamento do ator torna-se expressão de uma estratégia racional voltada para a obtenção de ganhos pessoais conquistados graças a estas relações. Elas fazem parte de *sistemas de ação concretos*, nos quais as ações dos participantes são coordenadas por mecanismos de jogos relativamente estáveis e sob a pressão de variáveis-chave, como o mercado, por exemplo. Esta análise é denominada de *análise estratégica*: a regulação opera por meio de jogos estruturados, que definem quais são as possibilidades de estratégia racional para cada um dos atores.

Assim, um sistema de ação é formado por um conjunto de atores – coletivos ou individuais, institucionalizados ou não – que estabelecem múltiplas interações entre si, mediadas por normas, pela subjetividade e/ou por relações de poder ANDION,

2007). A partir disso, duas observações empíricas, destacadas por Crozier e Friedberg (1990), são importantes: i) os atores são múltiplos, mais ou menos ambíguos, mais ou menos explícitos e mais ou menos contraditórios; e ii) seu comportamento é ativo, sempre restrito e limitado, nunca está diretamente determinado, e tem sempre um sentido a ser decifrado. Por um lado, estes atores aproveitam ofensivamente as oportunidades com vistas a melhorar sua situação; por outro, mantêm e ampliam suas margens de liberdade e suas capacidades de ação.

Os *motivos de ação* referem-se às representações que são veiculadas pelos discursos dos atores e que explicam a sua intenção. Estas representações referem-se:

(i) a qualidade local do meio e a realidade da dimensão de *proximidade* sobre a qual ele exerce uma ação direta, agindo nesse sentido enquanto um *micro-ator*; (ii) a qualidade global que emerge da unidade natural e humana que esses atores em *sistemas-de-ação* contribuem para determinar no nível do sistema socioambiental envolvido; ali, o ator surge então como um *macro-ator* dos diferentes sistemas de ação dos quais ele faz parte; e, finalmente (iii) a interação mediante a qual o ator se torna, ao mesmo tempo, *micro e macro-ator*. Ele torna-se, com efeito, ator de uma interação mais ou menos marcada entre os níveis de organização do sistema de ação. E é no cerne dessa interação que se corporifica a consistência do sistema de ação, ou seja, seu funcionamento efetivo (OLLAGNON, 2000 apud VIEIRA, 2006, p. 281).

Assim sendo, para implementar um projeto de desenvolvimento territorial é preciso integrar diferentes sistemas de ação existentes em um mesmo território, de maneira a cruzar representações e estratégias diversas, que podem dar origem a uma dinâmica de cooperação, com a concepção de um novo sistema de ação (ANDION, 2007). No caso específico da socioantropologia, podemos definir como o *jogo político* ou a *arena de desenvolvimento*, construído pela interface de diferentes racionalidades, representações e estratégias dos atores sociais e seus sistemas de ação. As representações nos permitem compreender as estratégias de cada grupo e o seu padrão de interação com os demais grupos atuando no território, incluindo as formas pelas quais os atores percebem o projeto de desenvolvimento e como eles se referem aos demais atores. Elas refletem também as ideologias sobre as quais os atores baseiam seu comportamento na cena do desenvolvimento e expressam os objetivos a atingir.

Por fim, *os efeitos dos sistemas de ação* sobre os territórios são processos de “*recomposição territorial*”, e

a análise desses processos deve considerar tanto as heranças de um território (sistemas cultural, político, administrativo, institucional, etc.) quanto os novos quadros de ação. A consideração das trajetórias dos atores no processo de desenvolvimento torna-se então tão importante quanto a reflexão sobre os efeitos de suas ações [...]. Refletir sobre a recomposição territorial exige um pensamento que relacione história e prospectiva, estruturas existentes e ações dos atores ao longo do tempo (ANDION, 2007, p. 83).

A outra corrente que trata da análise dos atores sociais é a corrente *socioantropológica*, que entende o desenvolvimento como um fenômeno social construído e apropriado pelos diversos atores sociais. De acordo com esta perspectiva, sempre haverá uma clivagem entre o que é pensado nos projetos de desenvolvimento e o que é praticado pelos atores sociais (OLIVIER DE SARDAN, 1995 apud ANDION, 2007). A resposta para este problema é buscada na análise de experiências concretas, que focaliza três níveis inter-relacionados, destacados por Andion (2007, p. 84):

- o *contexto* onde ocorre o desenvolvimento. Este contexto refere-se ao ambiente, espacial e temporal, onde se dá o encontro entre os promotores de desenvolvimento e as populações alvo. Ele representa limites para a ação dos atores e oferece também margens de manobra e oportunidades de mudança;
- o *jogo político ou a arena de desenvolvimento* construído pela interface de diferentes racionalidades, representações e estratégias dos atores sociais e seus sistemas de ação. As representações nos permitem compreender as estratégias de cada grupo e o seu padrão de interação com os demais grupos atuando no território, incluindo as formas pelas quais os atores percebem o projeto de desenvolvimento e como eles se referem aos demais atores. Elas refletem também as ideologias sobre as quais os atores baseiam seu comportamento na cena do desenvolvimento e expressam os objetivos a atingir;
- o processo de *mudança social* impulsionado pelas estratégias dos atores. Ela se dá por meio de processos de inovação. As inovações bem-sucedidas são frutos de uma negociação e de um compromisso entre os atores. Para obter o compromisso é essencial o papel dos agentes de desenvolvimento, que vão gerenciar as relações de força que estão em jogo.

A partir das duas correntes delineadas acima, o ator passa a ser um indivíduo plural, capaz de refletir sobre os seus atos e dotados de múltiplas racionalidades. Além do mais, ele sempre estará inserido em um contexto, ou seja, em uma *situação de ação*. Desse modo,

estudar os processos de desenvolvimento sob essa ótica pressupõe desvendar o funcionamento desses sistemas de ação e sua dinâmica de interface no território, identificando e interpretando as representações coletivas, as estratégias colocadas em práticas pelos atores, os conflitos e os compromissos em jogo (ANDION, 2007, p. 85).

O “jogo de atores” irá, desta maneira, adquirir localmente uma dimensão espacial que provoca efeitos externos e pode permitir a criação de um meio favorável para o desenvolvimento do potencial produtivo de certo local. Assim, através do aconselhamento científico, é possível tentar subsidiar o fluxo de interações entre os diferentes atores, “resguardando-se o interesse fundamental pela preservação das condições de ‘sustentabilidade’ das dinâmicas socioambientais em jogo” (VIEIRA; WEBER, 2002; PECQUEUR, 1987 apud CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a, p. 9;).

Esse espaço local onde se dá tal “jogo” é recortado por conflitos, considerados uma discórdia causada por uma oposição de valores ou necessidades, advindo de falta de informação, de incompatibilidade de valores e crenças de ordem religiosa e/ou cultural, de relações interpessoais (normalmente ocorrem quando há concorrência por posições), e de interesses e necessidades (BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002). Eles “[...] são elementos constitutivos da vida social e traduzem, de certo modo, o confronto entre a autonomia e a dependência que procuram impor os poderes locais. O conflito é culturalmente estruturado e reflete os interesses ligados à escala da hierarquia social que os indivíduos ou grupos sociais ocupam” (CAZELLA 2006, p. 242). Ele refere-se à desigualdade entre as partes e à instituição de regras que organizam a participação dos atores (GALTUNG, 2003). Desse modo, como sugerem Quivy e Campenhoudt (1992, p. 129), ele deve ser concebido

como o processo pelo qual cada ator tenta melhorar a sua posição e o seu domínio sobre o que está em jogo, ao mesmo tempo que assegura a cooperação necessária. [...]. A conduta conflitual é, portanto, uma conduta de pressão sobre o outro ator, quaisquer que sejam os meios usados, destinada a modificar uma situação que não se julgue satisfatória.

Os conflitos estão enraizados na confrontação entre sistemas de representação da natureza e entre diferentes universos de legitimidade que coexistem na sociedade moderna ocidental; assim, vão além de simples “*conflitos de interesse*”, e os conflitos entre grupos sociais fazem ressaltar as multirracionalidades, a pluralidade de pontos de vista e de valores, bem como a heterogeneidade de interesses em jogo (GODARD, 2002). Desse modo, conflitos que estruturam as relações de poder entre os atores, permitem a emergência de certas coalizões sociais mais poderosas e formam seus discursos e projetos (BEBBINGTON: OSPINA; RAMIREZ, 2011).

Por um lado, o processo de conflito pode conduzir à rivalidade, disputas e desconfiança que podem comprometer as oportunidades e o potencial de desenvolvimento. Por outro lado, conflitos, em um ambiente não violento, agem como catalisadores para mudanças positivas sociais (BROWN; TOMPKINS; ADGER, 2002). E sempre há margem de manobras, mesmo para os mais marginalizados. “A análise estrutural dos conflitos, combinada à compreensão das estratégias e margens de manobra dos atores sociais se torna um excelente ‘fio condutor’ para se inserir numa sociedade qualquer e perceber os principais interesses em jogo” (CAZELLA, 2006, p. 243).

O conflito pode se tornar, caso seja bem negociado ou mediado, um fator de socialização, integração e coesão social, já que não há soluções definitivas de conflitos. Além disso, os conflitos entre grupos sociais fazem ressaltar as multirracionalidades, a pluralidade de pontos de vista e de valores, bem como a heterogeneidade de interesses em jogo (GODARD, 2002). Por isso, para Hirschman (1996 apud Cazella, 2006), além de uma “boa dose de espírito comunitário”, é preciso disposição política, imaginação, paciência, capacidade de argumentação e negociação para enfrentar problemas inusitados, assumir as incertezas constitutivas das dinâmicas dos sistemas socio-ecológicos, provocar mudanças institucionais e inovar a concepção de projetos de desenvolvimento.

Com base na análise do “jogo de atores”, viabiliza-se a etapa de *pesquisa prospectiva*, caracterizada pela construção de cenários alternativos (tendências e normativos) e estudos de viabilidade daqueles considerados desejáveis. Aqui, o critério decisivo diz respeito à possibilidade do território em pauta se tornar diferenciado, com características únicas. A questão-chave passa a ser *como fazer o*

*que os outros territórios não sabem ou não podem fazer, e como fazer diferente e melhor do que os demais fazem normalmente.*

Em síntese, “jogo de atores” é entendido aqui, e será dessa forma apresentado, como a descrição e análise das principais categorias de atores sociais e os jogos de poder que sustentam as dinâmicas territoriais – em relação aos arranjos institucionais e às inovações – bem como a construção da trajetória de desenvolvimento do território.

Para tanto, foi adotada uma abordagem histórica e política, mobilizando a análise da trajetória de desenvolvimento da região de estudo e a caracterização dos atores, os seus objetivos e as suas alianças, a partir de entrevistas e de observações participantes em diferentes reuniões de fóruns públicos ou privados (realizadas no âmbito do projeto DTR e DTR-IC). O destaque é dado para as principais condições estruturais (relações econômicas e de poder), cognitivas (visão, valores de mundo, etc.) e políticas (alianças, conflitos).

## 6.2 IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO “JOGO DE ATORES” RELACIONADA À TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO NO LITORAL CENTRO-NORTE E CENTRO-SUL DE SANTA CATARINA

Verificou-se que as posições e a natureza das relações entre os atores se modificaram nos dois territórios no decorrer desses últimos trinta anos. Os atores públicos e os atores dominantes (as elites agrárias) perderam a sua centralidade originária e passaram a depender cada vez mais de terceiros (GUMUCHIAN et al., 2003; ANDION, 2007). Aparecem novos representantes da sociedade civil e emergem outros espaços de discussão e de negociações públicos (SCHERER-WARREN, 2004). Dessa forma, no rol dos atores (individuais e coletivos) estão incluídas as instituições governamentais e não-governamentais, comunidades tradicionais, universidades, instituições de pesquisa, agências de desenvolvimento, bancos e financiadores que manifestam algum tipo de interesse ou alguma reivindicação no processo de apropriação e gestão dos recursos naturais (VIEIRA, 2005d). Alguns grupos de atores sociais foram colocados em destaque: comunidades locais, agricultores familiares, artesãos, pescadores artesanais, ONGs, turistas, governos

municipais e estaduais, instituições de apoio técnico à atividade produtiva (tais como agências do SEBRAE e EPAGRI), Universidades, associações, cooperativas e empresários ligados às diferentes atividades existentes na zona costeira. E assim diferentes coalizões foram surgindo, se desenvolvendo e se modificando ao longo do tempo, como será apresentado a seguir.

### **6.2.1 Atores e principais coalizões na fase de colonização e de modernização dos setores agrícolas e pesqueiros<sup>152</sup>**

Durante a colonização da zona costeira de Santa Catarina e na modernização dos setores agrícolas e pesqueiros, os atores que influenciaram a evolução econômica dos territórios são pessoas locais. Eles pertenciam a uma sociedade de pescadores-agricultores dominados por: (i) donos das terras (ou herdeiros de sesmarias)<sup>153</sup>, e (ii) uma burguesia oriunda da pequena produção mercantil e descendente de imigrantes europeus (donos de moinhos)<sup>154</sup>. Esses atores desenvolveram importantes redes de comercialização, que permitiam o escoamento das mercadorias (madeira, óleo de baleia, alimentos) para grandes cidades do Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo, reforçando os seus poderes locais e suas capacidades de articulação com os representantes do Estado ou da Federação. Em paralelo, as comunidades rurais (paróquias) mantinham entre elas relações de sinergias, de concorrência e de conflitos, principalmente no que diz respeito ao acesso e uso dos recursos naturais. Estes foram geridos por uma série de práticas e procedimentos de gestão baseados em conhecimento e instituições tradicionais e nas observações dos ciclos da natureza e dos ecossistemas. O jogo de atores é assim

---

<sup>152</sup> Os próximos tópicos foram feitos com base nos relatórios de pesquisa do projeto DTR e DTR-IC (CERDAN, 2009; 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011), bem como no artigo “*Atores extraterritoriais e novas formas de regulação ambiental na zona costeira de Santa Catarina (Brasil)*” (CERDAN; POLICARPO, 2012).

<sup>153</sup> Além da dotação de sesmaria, o modelo de desenvolvimento de Santa Catarina permitiu a ascensão social de alguns personagens: os arpoadores e timoneiros da caça a baleia, melhor remunerados, que se transformaram em donos de escravos e de terras no litoral catarinense (MAMIGONIAN, 2000).

<sup>154</sup> Entre os anos de 1870 e 1940, possuir um moinho era um sinal de prestígio, de sucesso social garantido de autonomia. O poder econômico e político de famílias que possuíam um moinho era importante, já que ele servia a toda a comunidade.

constituído por uma elite agrária – composta de donos de terras, pequenos empresários e comerciantes, bastante coesa com os outros atores dos territórios – pequenos produtores e pescadores oriundos das Ilhas dos Açores ou do continente europeu (italianos, alemães, entre outros). O projeto de território compartilhado entre os atores é de colonizar e ocupá-lo.

As primeiras políticas de ocupação do espaço e de modernização agrícola se desenvolvem, todavia, numa lógica de poder, hierarquizada, liderada por uma elite agrária que defendia os seus próprios interesses apesar do seu caráter relativamente redistributivo<sup>155</sup>. Essa história política pode explicar a assimetria de poderes que temos hoje entre os “líderes” das dinâmicas territoriais e as comunidades tradicionais.

A chegada de novos meios de produção a partir da década de 1950 permitiu intensificar a produção agrícola<sup>156</sup> e a pesca. Uma parte dos proprietários vende então suas terras e com seu capital, migram para a cidade e investem em setores industriais (têxteis, cerâmica e outros). Esse movimento de especialização industrial acabou provocando mudanças nas relações entre atores. Observa-se uma valorização do preço da terra, e com isso, as áreas de uso coletivo diminuíram e impactaram fortemente os sistemas de produção locais. As funções redistributivas das elites locais passaram a diminuir com o passar dos anos. Esse processo teve como consequência uma perda das terras para a produção agrícola e inevitavelmente uma perda de poder de influência pelas elites agrárias.

Os programas nacionais de modernização da pesca na década de 1970 incentivaram, mesmo que indiretamente, a pesca artesanal. Eles possibilitaram a expansão dos mercados de pescado e camarão: os pescadores artesanais começaram a trabalhar em grandes barcos industriais, modernizaram suas próprias

---

<sup>155</sup> Ao contrário de outras regiões, os grandes proprietários deixavam uma parte das suas terras a disposição da comunidade – geralmente conhecidas como “terras comunais”, “pastos comuns” ou “matos do povo”. Era destinada “para a criação do gado, corte de lenha e madeira, uso agrícola para subsistência, aproveitamento dos galhos para construção de cercas; de cipós, taboas e juncos para a produção de balaios e esteiras; da flor de marcela e capim para confecção de travesseiros e, ainda, o aproveitamento comunal dos caminhos e fontes d’água, além do próprio estrume do gado” (LACERDA, 2003). Identificamos estas práticas como redistributivas na medida em que permitem o uso coletivo de um recurso privado entre membros de uma mesma comunidade. Entretanto, elas podem também ser vistas como meios para o proprietário assentar o seu poder local.

<sup>156</sup> A maior parte das zonas de planícies era ocupada pelos pântanos e várzeas que exigem importantes trabalhos de drenagem e de máquinas.

embarcações, enquanto as mulheres intensificaram a pesca do camarão em lagoas (principalmente no LCS)<sup>157</sup>. Como consequência da intensificação da pesca, reduziram-se as zonas agrícolas no território de maneira significativa.

Nas entrevistas realizadas, muitos pescadores recordaram a abundância da pesca, o tamanho e a quantidade dos camarões nas lagoas. Os mesmos destacaram que em caso de maiores necessidades – casamentos, nascimentos ou estudo de filhos – era suficiente pescar um pouco mais para aumentar a renda familiar. Os peixes e os camarões eram vistos como fontes inesgotáveis. No caso da Lagoa de Ibiraquera, no LCS, Seixas (2002) identificou quatro fatores que explicam essa situação: as redes de pesca eram feitas de fibra natural e de malha grande (o que limitava a capacidade de captura dos peixes), o número reduzido de famílias presentes nas imediações da lagoa, o caráter não comercial da pesca e, por último, o respeito por parte dos pescadores das regras antigas que definiam como, quando se podia pescar e que tipo de espécie.

Na década de 1970, consolidou-se esse importante processo de exploração dos recursos naturais. Registrou-se um aumento das necessidades financeiras das famílias, já que estas se encontravam cada vez mais inseridas na economia de mercado. Junto com o aumento da população local, a modernização dos materiais de pesca e a introdução de novos meios de produção, aumentos a pressão sobre o acesso e uso dos recursos naturais. No caso da pesca, dificultou-se a aplicação e o monitoramento das regras tradicionais de gestão dos recursos. De acordo com Seixas (2002), no mesmo período aparecem novos pescadores oportunistas que transgridem as regras tradicionais, aumentando o conflito entre os pescadores. Desta forma, o excesso de captura superou a capacidade de recuperação do ecossistema na segunda metade da década de 1980, e o sistema de gestão tradicional dos recursos naturais se mostrou ineficaz para fazer frente a estas mudanças nas comunidades e no acesso e uso dos recursos naturais.

Na década de 1980, a diminuição da população de peixes, a crescente dependência econômica dos atores locais à atividade pesqueira e os conflitos entre os diferentes grupos de usuários transformaram os sistemas de manejo dos recursos

---

<sup>157</sup> Nas lagoas, as mulheres ocupam uma posição central, já que elas não saem no mar para pescar, e são responsáveis pela maior parte do processamento do pescado e do camarão obtidos.

naturais: de uma série de regras locais e informais, passou para um sistema de regulação federal com a presença de agentes fiscalizadores. Assim, as novas instituições de controle e gestão dos recursos permitiu recuperar em parte as condições iniciais, mas ainda insuficientes para atender a crescente demanda de pescado e camarões.

Nos anos 1990, fortaleceu-se ainda mais a diversificação de atividades econômicas, em especial o desenvolvimento do turismo. Um elemento chave destes processos de mudança econômica e uso dos recursos naturais foi a construção da rodovia BR-101, que conectou as diferentes capitais dos estados litorâneos e permitiu a expansão da energia elétrica a todas as localidades da zona costeira catarinense. Para as economias locais tradicionais, a transformação econômica não somente implicou uma progressiva desestruturação das instituições locais, tais como os sistemas comunitários de produção e os sistemas de gestão dos recursos naturais, mas também ocasionou a perda de poder da elite agrária tradicional (CERDAN; POLICARPO, 2012).

### **6.2.2 Atores e novas coalizões a partir dos anos 1990**

A partir dos anos 1990 ocorre uma transformação da vocação do espaço rural do litoral relacionado ao desenvolvimento das atividades industriais (agricultura, pesca e outros setores) e o desenvolvimento das cidades e das atividades turísticas<sup>158</sup>. Nesse período, muitas pessoas oriundas do interior do Estado de Santa Catarina (especialmente Oeste Catarinense e Planalto Serrano) ou de outros Estados<sup>159</sup> vieram morar nos espaços rurais do litoral e acabaram também iniciando atividades econômicas alternativas e projetos de desenvolvimento para os territórios (empreendimentos turísticos, desenvolvimento de esportes e lazeres aquáticos). Essa onda de migração não interferiu diretamente no modelo de ação local. Entretanto, acabou fragilizando as relações de poder da elite tradicional, oferecendo outras oportunidades de atividades para a população local. Estes migrantes são pessoas articuladas com os representantes públicos.

---

<sup>158</sup> Esses elementos dependem de importantes recursos financeiros e programas públicos.

<sup>159</sup> Principalmente Rio Grande do Sul e São Paulo.

As atividades econômicas contribuíram para a emergência de novos arranjos produtivos e coalizões econômicas e políticas que reúnem algumas famílias tradicionais dominantes, atores públicos de diferentes setores (fomento, pesquisa, extensão rural) e também novas representações de produtores – pescadores, moradores dos bairros e pessoas oriundas da região ou de fora. Desse modo, novas relações de cooperação, de concorrência e até de conflitos se estabelecem entre os diferentes grupos, sendo as principais dificuldades relacionadas ao uso do espaço (terra e mar)<sup>160</sup>, dos recursos naturais e a construção de vários projetos políticos para o território. Estas novas relações demonstram a capacidade de diversos atores sociais em diversificar-se e adaptar-se a novos contextos (CERDAN et al., 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011).

Novas coalizões também são formadas, sendo constituídas por associações ou movimentos privados ou da sociedade civil, ou sobre dispositivos legais mais amplos. Essas ações coletivas podem ser consideradas como coalizões que permitem o fortalecimento da sociedade civil ou a implementação de um sistema de regulação e de controle social para resolver problemas locais. Estes tipos de iniciativas acabam modificando a governança territorial, e podem fortalecer formas de regulação ambiental que tornam as dinâmicas mais sustentáveis (CERDAN et al., 2011; CERDAN, POLICARPO, 2012).

Um outro elemento importante do contexto atual é a diversificação das fontes de renda das famílias. Hoje em dia a pluriatividade e a diversificação são fenômenos frequentes na zona costeira (e isso é um fator de sinergia entre as dinâmicas territoriais, como já demonstrado anteriormente). A pluriatividade é um conceito que expressa uma estratégia familiar adotada de garantia de permanência no meio rural e que contribui para a diversificação do modo de vida familiar e para a disseminação de novas formas de reprodução da força de trabalho no meio rural. No caso da zona costeira, é comum encontrá-la também entre os pescadores artesanais. Desse modo, podem complementar a renda familiar sem precisar deixar o campo ou a pesca e sem perder sua identidade de produtor rural ou pescador artesanal. Estas atividades

---

<sup>160</sup> Os conflitos nessas regiões estão diversos e implicam várias categorias de atores. Uma parte deles foi solucionada através de medidas municipais (decretos) ou de negociação entre as categorias: surfistas e pescadores – pescadores industriais / pescadores artesanais – empreendimentos turísticos privados/moradores, etc.

refletem também as novas atribuições e funções do rural – a multifuncionalidade, garantindo a reprodução socioeconômica das famílias rurais. A mudança que ocorreu no meio rural faz com que este assumam funções não somente produtivas, mas também inclui o consumo de bens materiais e simbólicos (festas, folclore, gastronomia) e serviços (turismo de base comunitária, atividades relacionadas com a preservação do meio ambiente, etc.) tornando-se mercadorias de interesse dos consumidores – é a ruralidade diferenciada (SCHNEIDER, 2009) já delineada anteriormente. Dessa forma, ocorre uma valorização não só do espaço rural, mas também das terras.

A própria agricultura também torna-se inovadora, como por exemplo através de princípios agroecológicos ou a inclusão de novos serviços, como é o caso dos produtores que vendem seus produtos diretamente aos consumidores através de pequenas feiras e pontos de venda próprios (CORDEIRO, 2010; MARTINEL, 2010). Esta última inovação rural depende da proximidade dos mercados urbanos e são iniciativas impulsionadas por alguns produtores líderes, instituições públicas ou organizações não-governamentais – um exemplo neste sentido é o Sítio Flora Bioativas.

Outros elementos também merecem destaque no pós-1990. Esse período se caracteriza pela transformação no Brasil da relação Estado-sociedade civil ou o terceiro setor. Isso deslanchou um processo de institucionalização das ONGs, de algumas ações coletivas e de movimentos sociais, que buscam geralmente a afirmação de identidades restritas (feministas, ambientalistas, agricultoras familiares, mulheres camponesas, mulheres pescadoras artesanais). Fala-se de novos formatos de organização da sociedade civil (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004; ANDION, 2007).

Na região de estudo, aparecem vários representantes de grupos ou organizações (fóruns, conselhos de desenvolvimento, comitês de micro-bacias, Agenda 21, etc.)<sup>161</sup>. Entre eles destacam-se os movimentos ambientalistas, os representantes do setor produtivo e as coalizões culturais. As coalizões ambientalistas reúnem ONGs, Institutos privados e órgãos públicos (universidades, escola técnica).

---

<sup>161</sup> Durante muito tempo várias ONGs e movimentos sociais não interagem com o governo local, por princípio ou como manifestação de oposição. Mesmo se isso permitiu a consolidação de uma certa autonomia, esse fenômeno dificultou a conversa com os outros atores do território para a construção de um projeto político mais amplo.

As suas atividades e projetos focalizam na sensibilização e na educação ambiental, na organização de trilhas ecológicas e na busca de uma valorização / preservação de um ambiente degradado<sup>162</sup>.

No que diz respeito aos movimentos culturais e coalizões discursivas, os trabalhos de Kühnen (2002) e Lacerda (2003) confirmam a emergência a partir dos anos 1980 de um fenômeno de etnização da identidade açoriana e de reinvenção da tradição, que vem se fortalecendo no bojo de um movimento mais amplo de reorganização política e de promoção de eventos culturais evocativos da memória social da ocupação e do desenvolvimento da zona costeira. Esse movimento envolve o meio acadêmico (antropólogos, sociólogos historiadores e geógrafos), a esfera governamental (principalmente as prefeituras) e os descendentes das comunidades tradicionais de pescadores-agricultores<sup>163</sup>.

Os setores produtivos – principalmente agrícolas e pesqueiros começaram a se organizar, ganhando forças nas negociações junto com os representantes públicos do Estado ou da Federação. O movimento dos pescadores artesanais no sentido de criar associações de pesca se deu com o intuito de responder à falta de representatividade da colônia, atualmente. “O “pescador profissional” está vinculado tanto às indústrias quanto à pesca artesanal, surgindo em um momento em que a imagem e a condição socioprofissional do antigo pescador artesanal se modificaram na medida em que as suas ações, antes ligadas apenas à subsistência, perderam espaço para a expansão do pescador como profissão e gerador de renda familiar” (CAPELESSO, BÚRIGO; CAZELLA, 2009).

No que diz respeito a questão do gênero, atualmente, a influência advinda da luta e conquista de direitos por parte dos movimentos de mulheres na sociedade contemporânea, que se expande e adquire especificidade no espaço rural a partir da organização de mulheres agricultoras, aliada a fatores restritivos na dimensão

---

<sup>162</sup> Houve uma forte evolução desde os anos 1980 das atividades dessas coalizões ambientalistas. Elas passaram de simples atividades de denúncia a um envolvimento mais consistente em projeto de desenvolvimento sustentável para a população local.

<sup>163</sup> O Núcleo de Estudos Açorianos (NEA) na Universidade Federal de Santa Catarina foi criado em 1984 e faz parte desse movimento, organizando eventos públicos e evocativos: a Festa dos Açores; a Festa do Mar; o Dia da Cultura Açoriana; e a Festa Nacional da Ostra e da Cultura Açoriana. Muitas empresas públicas, ONGs ou prefeituras e escolas do litoral participam ativamente da organização desses eventos.

econômica, entre outros, repercute nas escolhas e decisões tomadas pelas mulheres e pode redefinir padrões e noções nas relações de gênero (STROPASSOLAS, 2004).

Somado a isso, as mulheres consideram novas condições para sua permanência no meio rural, apesar da grande atração por melhores condições de trabalho e reconhecimento fora desse meio – um exemplo são as facções que existem no LCN, que mantém a mulher na zona rural ou na zona periurbana, e se mostra como uma alternativa de renda a elas, demonstrando também a sinergia entre as dinâmicas territoriais, como já verificado no capítulo 3. Essa permanência no meio rural se dá por algumas modificações em acréscimo às mulheres foram incorporadas na legislação, como o acesso a benefícios da aposentadoria rural e salário-maternidade (BRUMER, 2004), assim como o acesso ao crédito rural. De acordo com as pessoas entrevistadas, houve também avanços importantes no setor da pesca, com o reconhecimento do direito a aposentadorias. Entretanto isso foi um processo de aprendizagem tanto no nível das mulheres que costumam se autodeclararem naturalmente como domésticas como no nível dos responsáveis dos órgãos públicos – as suas representações são muito recentes. Além disso, foi apenas em 2010 que as mulheres pescadoras foram consideradas de forma diferenciada num programa público de fomento ao setor.

Uma outra consequência importante dessas transformações recentes reside na emergência e na institucionalização de novos espaços de diálogos e de negociação entre a sociedade civil, o Estado<sup>164</sup> e o setor privado (mercado). As entrevistas realizadas no litoral centro-norte e no litoral centro-sul evidenciaram vários espaços que se diferenciam em função da sua origem, dos seus objetivos bem como do seu nível de institucionalização. Assim, destacamos:

- os espaços de origem privada que podem mobilizar atores do setor público (técnicos ou representantes do governo local ou estadual), a exemplo do Centro Comunitário de Ibraquera no litoral centro sul, do Instituto Boi Mamão no centro norte, do Museu do Mar, e dos clubes de mães; e

---

<sup>164</sup> Nessa mesma linha, um acontecimento significativo para o reconhecimento da sociedade civil na sua pluralidade e na sua capacidade de interagir com o setor público foi a realização do Fórum Social Mundial, em três anos consecutivos (janeiro de 2001, 2002 e 2003), no Brasil, em Porto Alegre.

- os espaços de origem pública, constituídos na perspectiva de implementação de políticas públicas necessitando de uma forte implicação da sociedade civil (gestão de uma área de preservação ambiental, conselho de desenvolvimento econômico e social, conselho de segurança alimentar, colegiado territorial, comitê de bacias, plano diretor, descentralização, sistema de saúde, etc.).

Não faltam exemplos de inovações e de novas formas de negociação e de diálogo. No Brasil, os “estudos de caso” se multiplicaram, ampliando, assim, consideravelmente, o conhecimento empírico sobre essa nova realidade. Várias organizações foram objetos de pesquisa ou associadas a projetos de pesquisa nas duas regiões. Estes estudos apontam alguns limites: embora de forma diferenciada, estes espaços que vem se constituindo apresentam o risco de restringir a participação da sociedade civil, seja a partir de uma perspectiva que individualiza (através da figura dos “notáveis”), seja a partir de sua redução a alguns setores e organizações que, embora apresentem uma relação mais orgânica com a sociedade, são escolhidos com pouca (ou nenhuma) ingerência da sociedade civil.

Podemos considerar estas tentativas de democratização de espaços de tomada de decisão. Mas, pelo risco a que estão sujeitas, podem vir a se tornar um novo arranjo para a legitimação das forças de poder que já existiam anteriormente. Os dois territórios aqui analisados não escapam a estas tendências. Neste caso, a assimetria de poderes entre os atores, apontada anteriormente, não estão sendo resolvidas. As evoluções recentes para o desenvolvimento territorial continuam, assim, dependentes da qualidade das iniciativas locais e da presença de uma comunidade cívica (PUTMAN, 1996). E a história mostra também que os arranjos institucionais federais não são suficientes para garantir as dinâmicas territoriais sustentáveis. Pelo contrário, os períodos de maior êxito na gestão dos recursos naturais correspondem aos períodos em que as organizações locais ou seus líderes tiveram uma forte legitimidade. O tema do controle, externo às comunidades, é um mecanismo chave na transformação das regras de gestão, cuja importância é indicada por muitos atores locais.

### 6.3 AS LÓGICAS DE AÇÕES DOS ATORES NOS TERRITÓRIOS DE ESTUDO

Quando se analisa a trajetória de desenvolvimento da zona costeira de Santa Catarina em relação ao jogo de atores existente, podem ser observadas mudanças em relação à organização social. De acordo com Cerdan et al. (2009), antigamente a organização social da comunidade apresentava uma forte dimensão coletiva, seja no trabalho ou na gestão do patrimônio natural. Muitas atividades produtivas ou recreativas eram realizadas de forma coletiva, principalmente aquelas que exigiam mão de obra intensiva, a exemplo da produção de farinha de mandioca, da pesca da tainha, ou da preparação de festas religiosas.

Essas práticas eram regulamentadas por meio de um sistema de hierarquização social e de promoção da ajuda-mútua. Neste processo, há uma forte presença do conhecimento ecológico tradicional nas práticas produtivas desenvolvidas pelas comunidades tradicionais, como por exemplo, na organização dos “mutirões” nos engenhos de farinha de mandioca e na pesca da tainha. Esta última influencia fortemente as condições de subsistência de um número expressivo de famílias de pescadores artesanais no estado. Além disso, ela resgata a atividade pesqueira de muitos pescadores que ao longo do ano estão envolvidos com outras atividades (SUNYE, 2004).

E são nessas práticas que foram sendo estabelecidas muitas relações de reciprocidade entre os atores que permitiam a construção e a manutenção de laços sociais e de valores afetivos e éticos entre eles, como responsabilidade, amizade, responsabilidade, equidade e, principalmente, confiança. Esses valores, de acordo com a teoria da reciprocidade, não preexistem nos indivíduos; eles devem ser construídos, socialmente e politicamente, na medida em que eles são criados ou reproduzidos por certas formas de reciprocidade. Trata-se das relações de reciprocidade simétrica, que criam estruturas em equilíbrio, em oposição à formas de reciprocidade desiguais ou assimétricas (SABOURIN, 2011).

Ao longo do tempo, as áreas de uso comum foram se tornando mais e mais rarefeitas, passando a ser apropriadas por novos moradores, gerando conflitos entre estes e aqueles que se dizem “tradicionais” ou “nativos”. Assim, novas relações são estabelecidas entre os diferentes atores que agora coabitam no território, sejam elas

relações de cooperação, de concorrência e até de conflitos. Se antes predominava relações de reciprocidade simétrica entre a comunidade tradicional e açorianos, com a chegada de novos atores estas relações evoluíram e se transformaram, algumas delas para formas alienadas<sup>165</sup>.

Várias das relações de ajuda recíprocas passaram para relações de troca, cujo objetivo não é mais a criação do laço social, mas sim a busca pelo lucro mediante uma lógica de concorrência entre os interesses privados e, conseqüentemente, através da acumulação do lucro, a busca pelo poder (SABOURIN, 2011). Ou seja, o modelo de reprodução dos agricultores familiares e dos pescadores artesanais, hoje, repousa numa relação de alternância entre atividades sociais e econômicas que associam práticas produtivas, artesanais e sociais (de autoconsumo ou pluriativas). Às práticas tradicionais, como a farinhada, a pesca da tainha, e práticas de ajuda mútua quando necessária, integraram-se assim novas atividades mediante o assalariamento temporário, a prestação de serviços em diversos setores (turismo, construção civil, indústrias) e a comercialização de produtos agrícolas e artesanais. Este modelo misto (articulando princípios de troca e princípios de reciprocidade) permitiu que as comunidades agrícolas pudessem evoluir e se adaptar ao processo de modernização, já que também a manutenção de relações não mercantis é estratégica para a capacidade de sobrevivência ou de reprodução econômica dessas comunidades.

Considerando essa evolução da lógica de reprodução social e econômica dos atores, a fim de compreender os momentos de atuação de cada uma, ou a coexistência delas no mesmo território, podemos trazer análises feitas em outros contextos no Brasil, para a zona costeira, considerando as especificidades de cada região. Assim, baseando-se num estudo feito por Sabourin (2001) no agreste da Paraíba, podemos distinguir também no LCN e no LCS três espaços associados a funções econômicas (um espaço cotidiano-produtivo, um espaço comercial e um espaço socioprofissional) e dois espaços socioculturais (um mais profano – festas familiares e locais – e outro, mais espiritual, ligado a ritos religiosos). Dessa forma, o

---

<sup>165</sup> Alienação no sentido pós-marxista, como perda da identidade individual ou coletiva decorrente devido a uma situação global de falta de autonomia. Por extensão, a alienação passou a designar toda forma de sujeitamento do ser humano por conta de um constrangimento externo (econômico, político, social ou cultural) levando a perda de suas faculdades, da sua liberdade (SABOURIN, 2011, p. 225).

espaço local é desenhado, por uma parte, pelas relações de interconhecimento e de proximidade e, por outra, pelas *prestações recíprocas (ou serviços mútuos)* em matéria de produção ou redistribuição dos produtos e dos conhecimentos, que fazem referência às *relações totais* (ao mesmo tempo sociais, culturais e econômicas) descritas por Mauss (1989) e Temple (1997). Em realidade, vários espaços são mobilizados por redes de relações que se cruzam, em diferentes momentos do cotidiano e do ciclo agrícola, para assumir funções que não são todas diretamente produtivas nem especificamente técnicas (SABOURIN, 2001).

O espaço cotidiano-produtivo é constituído pelos intercâmbios de trabalho (troca de diárias), pela ajuda mútua interfamiliar (mutirão) e pelos encontros e diálogos que acontecem nas próprias unidades produtivas ou no mar, antes dos barcos saírem para a pesca. Outras oportunidades de conversa acontecem no espaço cotidiano-produtivo comercial, como feiras agrícolas ou artesanais, pequenos mercados existentes nas localidades, lojas de venda de artesanato, por exemplo.

O espaço socioprofissional é constituído por novas oportunidades de encontro e diálogo nas reuniões das associações, do CONAPA BF, nas reuniões que ocorrem no CCI, nos cursos que existem de capacitação, nas visitas técnicas organizadas pela EPAGRI, nos momentos de fabricação do artesanato.

O espaço sociocultural profano corresponde às festas do ciclo familiar (matrimônios e funerais, escola e formatura) e às festas locais (corrida de canoas em Bombinhas, quermesses, festas culturais como o terno de reis e o boi de mamão). O espaço sociocultural espiritual é marcado pelos ritos da religião católica que, em certos momentos (como o batismo e as festas de santos padroeiros etc.), são indissociáveis das festas familiares ou locais. Os agricultores reconhecem que conversam muito sobre o trabalho dos roçados e as suas práticas e experiências no momento das missas, das rezas coletivas e, sobretudo, das celebrações. O mesmo acontece com os pescadores artesanais. Mas nos últimos anos, o catolicismo vem perdendo espaço para religiões evangélicas. É comum encontrar em cada comunidade pelo menos uma igreja evangélica, as vezes próxima da igreja católica. Dessa forma, essas festas religiosas ligadas às homenagens a santos e padroeiros, deixa de acontecer, ou encontram um público cada vez menor, e esses espaços de trocas e de fortalecimento de relações entre os diversos atores locais vão diminuindo cada vez mais.

O modo de regulação<sup>166</sup> dominante em cada tipo desses espaços determina estratégias e desafios específicos, porque associados a diferentes formas de valor: valores de uso no espaço produtivo, valores de mercado no espaço comercial, valores espirituais ou de prestígio nos espaços socioculturais (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991). De acordo com Sabourin (2001), as prestações e os serviços mútuos podem funcionar segundo a lógica do intercâmbio simples no caso da troca de um mesmo número de diárias sem pagamento em dinheiro, ou segundo uma lógica mercantil, mediante um intercâmbio monetarizado (pagamento da diária, assalariamento).

Existem também ajudas mútuas de trabalho sem contagem nem troca obrigatória de diárias, como no caso do mutirão numa família ou de trabalhos em mutirões comunitários (limpeza, conserto de uma estrada ou passagem molhada etc.). Neste caso, as prestações de trabalho são reguladas pela lógica da reciprocidade, a mesma que ordena as doações recíprocas entre famílias, por meio de mudas, sementes, plantas medicinais, remédios para os animais, colheitas, carnes no momento da matança de um animal etc. A reprodução da prestação ou da relação pode ser obrigatória ou não, simétrica ou não, monetarizada ou não, de acordo com a lógica em vigor: a da reciprocidade ou a da troca (do intercâmbio) (TEMPLE, 1997). O mesmo é válido para as redes locais. Existem redes de proximidade marcadas pela reciprocidade (compadrio, parentesco, ajuda mútua, religião) e outras redes (técnicas ou comerciais) regidas pelas regras do intercâmbio ou do mercado (SABOURIN, 2001).

De fato, e ainda seguindo a análise de Sabourin (2001), constata-se uma relação entre o modo de regulação (social, econômico, cultural, afetivo) e a geração ou transmissão da inovação e do conhecimento. Ao contrário do ambiente institucional (administração municipal, política estadual, universidade, empresa, instituições de assistência técnica, etc.), os agricultores familiares e os pescadores artesanais praticam relações sociais “totais”. Não separam espaços e momentos técnicos e sociais, profissionais e religiosos, produtivos e culturais. Devem ser respeitadas as

---

<sup>166</sup> Por regulação, entendemos a capacidade dos atores em definir e reconhecer regras na perspectiva de um controle coletivo das dinâmicas em jogo e das situações futuras (CROZIER; FRIEDBERG, 1990). Os modos de regulação podem ser adquiridos pela transmissão de regras ou de normas, impostos por marcos administrativos (municipalidade, serviços de extensão, escolas), jurídicos (sindicato, associação, cooperativa) e ideológicos (igrejas etc.), ou construídos socialmente por meio da aprendizagem coletiva (SABOURIN, 2001).

regras da reciprocidade no caso do parentesco, da amizade, das alianças (compadrio), da ajuda mútua, das doações. São observadas as regras do mercado capitalista em feiras e nas lojas, mas não, da mesma maneira, dentro da comunidade (os agricultores não costumam cobrar dos técnicos que com eles trabalham os produtos que vendem). Assim como os agricultores, que mantêm práticas e lógicas que não são exclusivamente afetivas (de amizade), nem exclusivamente comerciais, ou técnicas ou profissionais, não se deve buscar espaços ou redes puramente técnicos. Ou seja, apesar da predominância de relações puramente econômicas, ainda é possível verificar, especialmente entre os atores locais, relações de reciprocidade praticadas entre eles e entre atores que possuem ligações próximas com estes atores.

Portanto, as relações de reciprocidade evoluíram e se transformaram, algumas delas para formas alienadas, como o clientelismo, e várias das relações de ajuda recíprocas passaram para relações de troca, cujo objetivo não é mais a criação do laço social, mas sim a busca pelo lucro e, conseqüentemente, através da acumulação do lucro, a busca pelo poder (SABOURIN, 2011). Entretanto, verifica-se ainda um modelo misto de reprodução dos agricultores familiares e dos pescadores artesanais, articulando princípios de troca e princípios de reciprocidade. Neste contexto, é possível verificar o surgimento de formas inovadoras de diversificação de setores produtivos e de serviços baseada em vínculos de cooperação.

Nas estratégias de diversificação das atividades turísticas convencionais (DT1), por exemplo, têm emergido novas modalidades de turismo ecológico – desportivo e de aventura. Seus proponentes e usuários mostram-se conscientes das restrições impostas pela legislação ambiental, valorizando não só a criação de áreas protegidas, uma vez que esses turistas se interessam em visitar as unidades de conservação (DT2), mas também a potencialidade contida nas especificidades culturais das comunidades tradicionais, interagindo com os moradores locais na ocasião de festas ou de eventos locais (DT3). Neste sentido, a figura do pescador artesanal pode se tornar um atrativo suplementar na promoção de eventos culturais compartilhados entre os empresários, o poder público, os moradores e a mídia (CERDAN et al., 2009).

## 6.4 O “JOGO DE ATORES” EM TORNO DO ACESSO E USO DOS RECURSOS NATURAIS

A partir da análise apresentada acima, podemos afirmar que perspectiva histórica confirma que, da década de 1960 até o momento, as ações, ou as estratégias econômicas dos atores locais (principalmente representados pelas comunidades rurais e pesqueiras) dependem criticamente dos bens ambientais e dos serviços ambientais (CERDAN; POLICARPO, 2012).

Até os anos 1960, a agricultura (mandioca, arroz e açúcar) era a principal fonte de renda das famílias da zona costeira catarinense, especialmente do LCS, e a pesca de peixes no mar e de camarões ou siri nas lagoas era praticada para a subsistência (fonte de proteínas animais). Os programas nacionais de modernização da pesca dos anos 1970 inverterem drasticamente esse cenário, incentivando indiretamente a pesca artesanal, possibilitando a expansão dos mercados de pescados e camarões, e marcando uma tendência de redução irreversíveis das áreas agrícolas na região.

No final dos anos 1970, observa-se um aumento das necessidades financeiras das famílias cada vez mais inseridas numa economia de mercado, bem como um aumento da população na região. A dificuldade em firmar acordos de pesca e limitações normativas acabam reforçando a competição desordenada pela captura, favorecendo a sobre-exploração dos recursos e o surgimento de conflitos internos.

Desse modo, nos anos 1980, a diminuição do estoque pesqueiro, a dependência econômica crescente dos atores locais à atividade pesqueira e os conflitos entre os grupos de usuários provocaram diversas mudanças no nível dos sistemas de manejo dos recursos ambientais, passando de um sistema tradicional de regras e acordos tácitos para uma regulamentação federal (com presença de agentes fiscalizadores).

O período mais recente se caracteriza pela ausência dos agentes fiscalizadores (dificuldades orçamentárias) além da emergência de novos desafios relacionados a presença cada vez mais importante de turistas, à pressão imobiliária e de atividades diversas convivendo no mesmo espaço (esportes, lazer, econômica). As comunidades continuam se reproduzindo social, política, econômica e culturalmente, mesmo que em menor escala e de formas diferenciadas – o que demonstra a

possibilidade de existência de sinergia mas também de concorrência entre as dinâmicas territoriais e a capacidade de diversos atores sociais de se diversificarem a fim de se adaptarem a novos contextos. Como exemplo, o quadro 33 abaixo resume as diferentes estratégias econômicas desenvolvidas pelos atores locais e seu grau de dependência dos serviços ambientais do território – especificamente para o caso da pesca artesanal.

Quadro 33 – As principais estratégias econômicas e seu grau de dependência dos serviços ambientais

Período	Estratégias econômicas	Grau de dependência dos serviços ambientais	Pressões sobre os recursos naturais	Tipo de regulação relevante
<b>Até os anos 1960</b>	Agricultura e pesca de subsistência, exploração de madeira e caça à baleia	Forte	Pressões importantes sobre os recursos florestais (extração e comercialização)  Poucas pressões sobre os recursos pesqueiros e a agricultura	Regras locais e práticas tradicionais  Presença de organizações representativas da pesca no nível local (colônia de pescadores) e agência federal de pesca com regras genéricas, dificilmente aplicadas à escala artesanal
<b>Final dos 1960-1970</b>	Modernização da pesca artesanal  Emergência de novos mercados de camarões e peixes para a população local	Muito forte	Sobre-pesca  Conflitos entre pescadores “ <i>tarrafeiros</i> ” e aqueles que usam redes	Regras locais e práticas tradicionais ineficientes para resolver essas evoluções  Alguns atores começam a transgredir as regras de pesca tradicionais  Intervenção da polícia para acabar com os conflitos entre pescadores
<b>1980-1990</b>	A pesca se torna a principal fonte de renda para alguns pescadores  Início da diversificação econômica dos atores locais	Forte	Desrespeito às regras de manejo sustentável	Novo modo de governança mobilizando um novo líder (presidente da colônia), promovendo mudanças e novos regulamentos federais, fiscais (que controlam a aplicação das regras)  Regulação setorial envolvendo somente os pescadores e o Estado
<b>1990-2010</b>	Diversificação das atividades dos atores locais (agricultura, pesca, serviços turísticos)	Média  Novos tipos de dependência (beleza natural, paisagem)	Pressão no entorno das lagoas (de Ibiraquera, do coração)  Conflitos entre a pesca e atividades recreativas e turísticas	Em busca de novas formas de governança associando os atores extraterritoriais e os atores locais (visão multi-setorial e multi-atores)

Fonte: Cerdan; Policarpo (2012).

As novas estratégias econômicas se traduzem em uma série de pressões e problemas ambientais relacionados com o uso dos recursos naturais como a terra, recursos pesqueiros, hídricos, florestais, etc. Por exemplo, uma parte da agricultura comercial se desenvolve com produtos de alto impacto ambiental. Outro exemplo é o desenvolvimento do setor turístico, no qual os atores começam a trabalhar como prestadores de serviços na construção civil, ou em pequenos hotéis e pousadas, alugam suas casas na temporada de verão, desempenham serviços domésticos ou trabalham no comércio. Em síntese, se antes o objetivo era a gestão dos recursos naturais para a preservação dos peixes ou da terra, hoje os atores locais enfrentam um novo desafio: a preservação da paisagem e das belezas naturais para responder à demanda turística.

De acordo com as contribuições recentes da geografia e da economia territorial, a valorização dos recursos territoriais constitui uma vantagem comparativa importante para os territórios. Entretanto, esta literatura indica ainda que parte desses recursos não é sempre percebida pelos atores como tal, ou é pouco mobilizada nas estratégias de desenvolvimento. A fim de comprovar esta hipótese, pesquisas feitas nos dois territórios (CERDAN et al., 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011; CERDAN; POLICARPO, 2012) verificaram qual era o nível de apropriação e de mobilização do patrimônio cultural e natural pelo conjunto dos atores públicos e privados do território.

A análise das imagens dos folders que visam promover o turismo no litoral de Santa Catarina permitiu evidenciar as estratégias de comunicação dos atores do território. É uma maneira de ver como as instituições públicas e privadas “vendem” a zona costeira catarinense, e indiretamente nos permitem verificar qual é o nível de apropriação dos recursos do patrimônio cultural e natural pelos atores do território. Na Tabela 18 e no Gráfico 6 abaixo está relacionado o número de imagens por categoria analisada<sup>167</sup>.

---

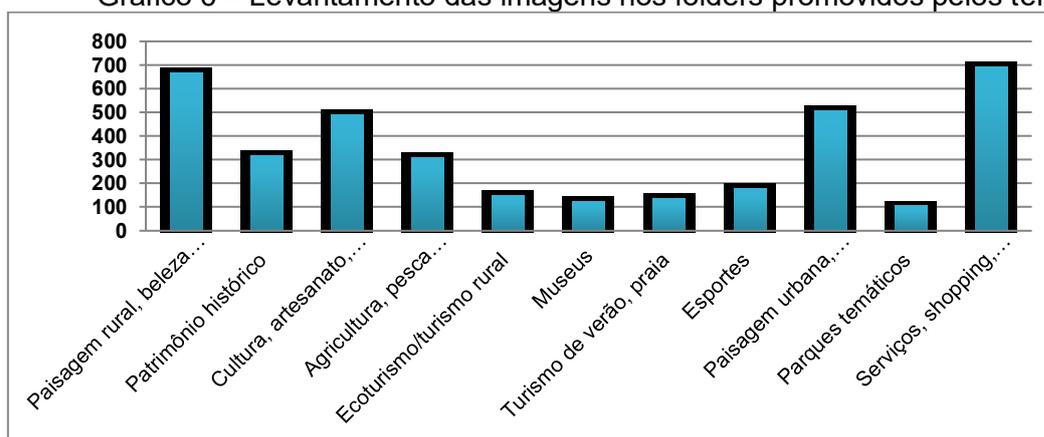
<sup>167</sup> A metodologia consistiu primeiro em levantar e classificar as imagens de 70 diferentes folders publicitários e turísticos. 3680 imagens foram assim classificadas.

Tabela 18 – Levantamento das imagens nos folders promovidos pelos territórios

<b>Categorias</b>	<b>Imagens</b>	
	<b>Número de imagens</b>	<b>%</b>
<b>Paisagem urbana, beleza natural e biodiversidade</b>	669	18,18
<b>Patrimônio histórico</b>	318	8,64
<b>Cultura, artesanato, festas culturais e religiosas</b>	491	13,34
<b>Agricultura, pesca artesanal e gastronomia</b>	311	8,45
<b>Ecoturismo, turismo rural</b>	149	4,05
<b>Museus</b>	124	3,37
<b>Turismo de verão, praias</b>	135	3,67
<b>Esportes aquáticos</b>	178	4,84
<b>Paisagem urbana, indústrias</b>	507	13,78
<b>Parques temáticos</b>	105	2,85
<b>Serviços, shopping, economia</b>	693	18,83
<b>TOTAL</b>	<b>3680</b>	<b>100</b>

Fonte: Cerdan; Vieira, 2011.

Gráfico 6 – Levantamento das imagens nos folders promovidos pelos territórios



Fonte: Cerdan; Vieira, 2011.

A análise das imagens dos folders evidencia que há um equilíbrio de imagens que se referem à cultura e à natureza (belezas naturais) e as imagens que destacam os serviços (lazer, shopping, comércio). De modo geral, algumas das categorias

analisadas nos folders contêm elementos que já fazem parte do “*écrin*” do território da zona costeira catarinense: a cultura local, a paisagem, as igrejas e outros patrimônios territoriais e as amenidades ambientais (florestas, costão, mar, etc.). Outras, entretanto, precisam necessariamente de uma comunidade tradicional “viva” para que possam existir e se reproduzir. É o caso, por exemplo, das imagens que se referem ao artesanato, às festas, à gastronomia, aos barcos de pesca, à agricultura familiar e tradicional e aos engenhos de farinha.

O que verifica-se através desta análise é que parte dos elementos utilizados para “vender” o território dependem, para sua existência, dessas comunidades tradicionais, dos agricultores familiares, dos pescadores artesanais, do artesanato local, do meio ambiente conservado e da tradição cultural mantida por eles. Existe uma relação importante entre as comunidades, os recursos naturais e as instituições que buscam promover o turismo: para que este seja exitoso, é preciso que exista essa comunidade tradicional viva, pois os elementos que atraem os turistas estão diretamente relacionados com as dinâmicas destas comunidades e a conservação dos recursos naturais. Esta relação de dependência implica necessariamente uma relação de solidariedade e de convergência na construção de projetos territoriais por parte dos diferentes atores da zona costeira, enquanto aparentemente se apresentam como dinâmicas contraditórias (CERDAN; POLICARPO, 2012). Em outras palavras, existe um paradoxo: as instituições públicas e privadas que promovem o desenvolvimento e a urbanização do território e, que possuem tendência à exclusão social e econômica destas comunidades, são as mesmas que fazem uso delas, de seus costumes, de seu modo de vida tradicional, para promover e tornar o território conhecido.

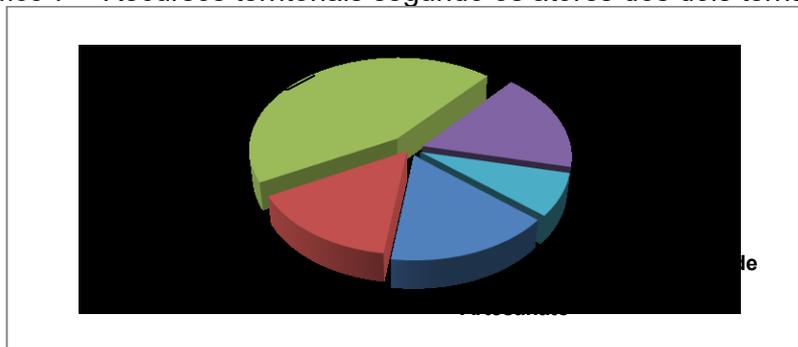
Comparando os dois casos específicos do litoral centro-norte e do litoral centro-sul de Santa Catarina, durante a pesquisa, verificou-se que as imagens utilizadas pelos folders diferem um pouco. No primeiro caso, destacam-se os parques temáticos, o turismo de verão, os serviços, a economia e a paisagem urbana, enquanto que no segundo as principais imagens dizem respeito à paisagem natural, à biodiversidade e à prática de esportes. De maneira diversa, no litoral centro-sul, cujo processo de urbanização foi menos intenso, trabalha-se mais com as imagens dos recursos naturais e da paisagem natural – o apelo à conservação da natureza neste território é muito forte, e tem por objetivo atrair turistas interessados no turismo “mais natural”, dedicado à preservação e ao respeito pela natureza. Ainda, por ser uma

região que contém uma Área de Preservação Ambiental, muitas imagens remetem à baleia franca, espécie protegida por esta unidade de conservação. Em relação às outras categorias, elas se encontram de maneira semelhante nas duas áreas, especialmente a questão cultural, o artesanato e as festas culturais e religiosas. Isso não quer dizer que não há espaço rural no litoral centro-norte, como já buscamos demonstrar anteriormente (CERDAN; VIEIRA, 2011), mas sim que os atores do território não identificam estes elementos como recursos específicos.

Estas últimas observações nos levam a refletir sobre a capacidade dos atores locais não somente em identificar os recursos latentes ou mesmo revelados, mas também em avaliar melhor as potencialidades da sua valorização, numa perspectiva de desenvolvimento de atividades econômicas, oferecendo oportunidades de integração da população em situação mais precária, e reforçando a coerência das atividades econômicas com identidade local. Quando comparamos os resultados do levantamento das imagens dos folders com os dados obtidos através da aplicação dos questionários junto aos atores locais (CERDAN; VIEIRA, 2011), evidenciamos uma diferença de percepção dos recursos territoriais feita por eles, mais especificamente entre o que é assimilado ou apropriado coletivamente como recurso específico do território e o que não é – ou deixou de ser.

De acordo com os dados do Gráfico 7 abaixo, é possível observar que para as comunidades rurais as festas religiosas são um recurso significativo para o território, representando 68% dos recursos citados, seguido dos engenhos de farinha (27%), do artesanato (25%) e das festas culturais (23%)<sup>168</sup>.

Gráfico 7 – Recursos territoriais segundo os atores dos dois territórios



Fonte: Pesquisa de campo e questionários, 2010.

<sup>168</sup> No questionário foi dada aos atores a opção de mais de uma resposta para esta questão.

A religiosidade sempre foi característica marcante das comunidades tradicionais, e por isso é que as festas religiosas são ainda hoje consideradas importantes pelos atores. Inclusive, os festejos sempre estiveram ligados às atividades da pesca e da agricultura<sup>169</sup>. Contudo, existe um ressentimento em razão das modificações ocorridas nos festejos comunitários. Alguns deixaram de existir ou se restringiram apenas a algumas comunidades e perderam visibilidade – para 88% dos entrevistados, estes recursos estão diminuindo significativamente nos últimos anos, apesar de sua importância, evidenciando assim um paradoxo. Outras festas religiosas mudaram o foco, e, de uma festa de lazer, celebração e integração entre diferentes comunidades, passaram a ser apropriadas por setores públicos e privados e direcionados para a lucratividade, fazendo com que perdessem sua especificidade e, por decorrência, sua importância sociocultural. Como muitas pessoas afirmaram nas entrevistas, em muitos casos as festas não contemplam mais as comunidades e estão focadas apenas para atrair turistas.

Estas informações nos levam a considerar três níveis de apropriação dos recursos territoriais (CERDAN et al., 2011):

- Nível ou Fase 1: os recursos estão presentes no território, portanto não são reconhecidos pelos seus atores como elemento importante. Em geral, não são valorizados, ou foram de maneira individual. Como exemplo podemos citar a presença de um artesanato original<sup>170</sup> e o beneficiamento dos produtos da pesca – camarões que são vendidos de forma anônima;

---

<sup>169</sup> No rol das principais festividades os participantes enfatizaram a importância da Festa do Padroeiro, de Nossa Senhora dos Navegantes, Nosso Senhor dos Passos e a Procissão das Cruzes.

<sup>170</sup> Como a fabricação de barcos de pesca em miniatura e o artesanato realizado a partir dos produtos da terra (raízes, folhas, e diante deste cenário, os agricultores familiares assumem o papel da gestão do espaço rural e dos recursos naturais. Entretanto, estes agricultores não representam um grupo social homogêneo, e na atualidade ainda vem vivenciando profundas transformações. O que se destaca nestas unidades é exatamente a diversidade, o que permite à agricultura familiar uma excelente adaptação – e aqui entra novamente a noção de multifuncionalidade dos espaços agrícolas e a pluriatividade dos diferentes membros da família de agricultores.

- Nível ou Fase 2: os recursos estão reconhecidos como uma vantagem diferenciadora, por um coletivo de atores do território (produtos da agroecologia, festas comunitárias, corridas de canoas);
- Nível ou Fase 3: os recursos participam da constituição da identidade do território e estão reconhecidos e valorizados pelo conjunto de seus atores. Elas integram o patrimônio coletivo e se tornam um bem comum a todos. Esses recursos são objetos de iniciativas coletivas de valorização contribuindo para o reconhecimento de valores compartilhados entre uma pluralidade de atores territoriais do setor privado e público (é o caso da pesca da tainha e das belezas naturais presentes nos dois territórios e da Baleia Franca na região do litoral centro-sul).

Cabe também fazer uma observação sobre como os atores extraterritoriais percebem estes recursos, e quais são as estratégias econômicas para fazer uso deles. De acordo com Cerdan e Policarpo (2012), o turismo na zona costeira catarinense se apoia no uso de inúmeras belezas naturais e outras condições ou recursos naturais, como as ondas, o vento, as baleias e as condições climáticas. Os turistas que aproveitam a oferta territorial podem ser classificados em duas categorias: a primeira engloba os jovens de grandes cidades (Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro) que visitam a região por poucos dias para as festas noturnas. A segunda categoria compreende os turistas que praticam os esportes que encontram boas condições climáticas na região, como o surf, o *windsurf*, *kitesurf* e parapente. As duas categorias de turismo apresentam oportunidades para o desenvolvimento da economia local, mas também diferentes tipos de impacto ambiental<sup>171</sup>.

Os principais problemas identificados pelos atores extraterritoriais são os mesmos identificados pelos atores locais, ou seja, a especulação imobiliária, o uso do solo, a mineração, o turismo massivo e a gestão dos recursos pesqueiros. Entretanto, a maneira pela qual os limites ambientais são representados diferem da dos atores locais: entre os atores extraterritoriais podemos observar uma preocupação com as

---

<sup>171</sup> Por um lado, um contingente majoritário de visitantes (e boa parte dos moradores atualmente) parece ignorar a presença das comunidades tradicionais de pescadores e agricultores em seu cotidiano, privilegiando o cultivo dos atrativos turísticos (sol abundante, praias, paisagens aprazíveis), ou das opções de esportivas (surf, *windsurf*, navegação a vela). Por outro, diversos grupos consideram as comunidades tradicionais como parte integrante dos ecossistemas costeiros, cultivando porém – ainda hoje – uma visão idílica e pouco realista do seu substrato cultural (CERDAN et al., 2009).

questões ambientais quando os limites afetam aspectos econômicos, quer dizer, quando impactam diretamente suas atividades e seu bem-estar. Por exemplo, no caso do turismo, os donos de hotéis e pousadas reconhecem o meio ambiente como um recurso importante e um bem que deve ser preservado pelo seu poder de atração dos turistas (CERDAN; POLICARPO, 2012). Ou podemos citar aqui o caso do Projeto Porto Baleia, que considera a área de implantação do projeto como um bem que deve ser preservado para a população que eventualmente irá habitar a região. Nesse caso, a paisagem é importante e é destacada como recurso para a venda de terrenos e para a aceitação da proposta por parte de investidores. E a própria baleia é utilizada para dar nome ao empreendimento.

O estudo mostrou que existem objetivos estratégicos compartilhados entre os atores locais e extraterritoriais, mesmo se consideramos os diferentes tipos de representações de cada um desses grupo de atores. Neste sentido, podemos falar de uma nova concepção de tomada de decisão pensada como resultado de um processo de interação e de negociação entre atores que dispõem de representações e de “pesos” diferenciados no contexto da negociação (WEBER, 2002). Neste sentido, é possível verificar que os atores sociais do LCS e do LCN levam a cabo ações coletivas, que podem ser consideradas coalizões, que permitem o fortalecimento da sociedade civil ou a implementação do sistema de regulação e de controle social para resolver problemas locais (um exemplo dessas coalizões pode ser vista no quadro 34, referente ao LCS). Esses tipos de iniciativas acabam modificando a governança territorial e podem vir a fornecer formas de regulação ambiental que tornam as dinâmicas dominantes mais sustentáveis (CERDAN et al., 2011).

Quadro 34 – Algumas organizações da sociedade civil no LCS

Nome	Período de emergência	Tipo de atores envolvidos	Atividades
<b>Movimento Ambiental do Rosa (MAR)</b>	Década de 1990	Atores extraterritoriais e atores locais (gaúchos e militantes do PT)	Mobilização contra novas construções imobiliárias em área de preservação permanente, danos ao meio ambiente e desmatamento
<b>Associação Comunitária Ibiraquera Gramense (ACIG)</b>	1986	Atores locais	- Ação civil pública contra o Grupo Gerdau (empresa extraterritorial), que havia privatizado o acesso a uma da praia - Várias ações contra construções irregulares - Participação ativa na formulação do Plano Diretor de Imbituba

			- Campanha pública a favor da abertura dos caminhos da Praia e a proibição de veículos na faixa de praia
<b>Associação Comercial e Comunitária de Ibiraquera (ACCI)</b>	-	Atores locais (pescadores e membros da comunidade rural)	Ações civis públicas contra construções em áreas de preservação permanente, em terrenos de marinha (destruição de um rancho de pescadores)
<b>Conselho Comunitário de Ibiraquera (CCI)</b>	Criado em 1993 e reestruturado em 1998	Atores locais (pescadores e membros da comunidade rural)	- Ações de conscientização e limpeza das praias e das lagoas, retirada de cerca de dentro da lagoa - Cursos de capacitação e de valorização da cultura local (culinária, medicina tradicional) - Ações civis contra construções irregulares - Participação no Plano Diretor de Imbituba
<b>Associação de pescadores<sup>172</sup></b>	Várias associações emergiram (várias associações se enquadram nestes movimentos, muitas vezes existindo conflitos entre elas)	Atores locais (pescadores e membros das comunidades)	Na região de Ibiraquera o movimento dos pescadores vai além da apropriação do instrumento que os representa perante a sociedade democrática (as Colônias de Pesca), mas na apropriação dos espaços de tomadas de decisão em âmbito localizado, e no estabelecimento de arranjos institucionais com a participação ativa de representantes de pescadores
<b>Associação Surf de Imbituba</b>	-	Atores locais (surfistas e alguns deles sendo pescadores ou de famílias de pescadores)	- Participação em arranjos institucionais - Garantia da prática do surf com respeito às regras delimitadas
<b>Movimento pela recategorização das Áreas Costeiras do PEST</b>	A partir de 2005, pela junção de várias associações da sociedade civil existentes na área	Atores locais, entre moradores e empreendedores	- Reduzir a área do PEST - Criar uma nova Unidade de Conservação (APA Costeira do Maciambu)
<b>Fórum Parlamentar do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro - GTFórum</b>	A partir de 2006	Atores locais e extraterritoriais	- Criado para elaborar uma proposta de definição de novos limites e enquadramento do referido Parque na lei do SNUC

Fonte: Cerdan; Policarpo (2012).

O papel desempenhado pelos diferentes atores no território de Santa Catarina poderia ser assim resumido (CERDAN; POLICARPO, 2012): (i) agentes governamentais que exercem um papel ambíguo, já que manteriam uma visão

<sup>172</sup> Atualmente, os pescadores artesanais do LCS estão organizados por meio de associações locais, em cada localidade, e por meio de uma associação maior que engloba todas as lideranças e representantes das associações locais. Por exemplo, a ASPECI foi fundada em dezembro de 2003 a partir do grupo de trabalho da Pesca deste Fórum (FILARDI, 2007, ADRIANO, 2011) e engloba 10 comunidades. Através dela, os pescadores participam do Fórum da Agenda 21 Local de Ibiraquera. Além da ASPECI, há também a Associação de Pescadores de Garopaba (APG), que incluem pescadores que pescam na lagoa. Estas duas, hoje, são associações muito importantes para a comunidade, mas vivenciam conflitos entre elas.

desenvolvimentista e predatória em temas estratégicos apesar da existência de uma legislação que vai de encontro com este tipo de desenvolvimento; (ii) um setor empresarial vinculado ao produtivismo que externaliza custos ecológicos e sociais, no qual somente um segmento minoritário apela a princípios de sustentabilidade, possivelmente por razões oportunistas; (iii) um setor de organizações civis desenvolvimentistas, embrionária e frágil nos processos decisivos; e (iv) um setor técnico-científico com visões fortemente controvertidas sobre como promover o uso do capital natural nos processos de crescimento econômico com inclusão social.

O importante é que no momento em que os atores – locais ou extraterritoriais – adquirem consciência dos impactos ambientais de suas atividades para todos os atores envolvidos, independentemente do uso específico que é feito de determinado recurso, é possível iniciar um diálogo voltado para a cogestão desse recurso. Esse diálogo pode implicar no aumento da mobilização local em torno da resolução de um problema ambiental e o estabelecimento de limites de uso e de acesso – um exemplo que pode ser dado neste sentido foi a reunião de negociação dos critérios de abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera, localizada no litoral centro-sul de Santa Catarina (POLICARPO; CERDAN, 2012).

## 6.5 CONFLITOS VERIFICADOS NO “JOGO DE ATORES”

Os conflitos existentes entre os diversos grupos de atores, especialmente em torno do acesso e uso dos recursos naturais de uso comum, já foram indicados em vários momentos da tese. Aqui, serão destacados outros pontos relevantes, sendo que o foco principal não incide na análise dos conflitos, e sim na busca de entendê-los em um contexto mais amplo, que ajuda a compreender a adoção ou não de uma dada inovação e a constituição de uma dinâmica territorial.

Os conflitos referem-se tanto a conflitos de cunho ambiental, como de degradação irreversível de recursos hídricos e edáficos, de sobrepesca com diminuição intensiva dos pesqueiros, de mineração irregular; de perda intensiva de biodiversidade, de processos de erosão costeira; quanto aos conflitos de ordem fundiária e de acesso à terra (privatização intensiva dos espaços costeiros e das terras coletivas); ou ainda de caráter social, com a elitização de certos bairros das cidades

e das vilas, erosão tradicional das comunidades pesqueiras sob a influência do turismo de massa sazonal e o aumento da exclusão de uma categoria de atores (CERDAN et al., 2009).

A presença das três dinâmicas territoriais consolidadas – e contrastantes – num mesmo território resulta em vários confrontos entre os atores e as suas organizações, e de conflitos de diferentes dimensões, pois especialmente durante os últimos trinta anos modificaram-se consideravelmente as posições e as relações entre os atores. Entraram em cena novos representantes da sociedade civil e emergiram novos espaços de discussão e de negociação de ações coletivas.

Neste sentido, um exemplo relevante pode ser encontrado no caso da recategorização do PEST, já apresentado anteriormente. Com base neste caso, torna-se possível analisar os conflitos e também os usos dos discursos que são feitos sobre práticas predatórias em busca de legitimidade política. Com a tomada de consciência da crise socioambiental a partir da década de 1970 e o surgimento do debate sobre o desenvolvimento sustentável no final dos anos 1980, muitos atores passaram a adotar a preservação da natureza para legitimar suas práticas. Entretanto, elas ainda permanecem atreladas à ideologia dominante, num contexto de globalização neoliberal das economias nacionais. Como sugerem Fonseca e Bursztyn (2007, p. 4), “ter o discurso ambientalista como norma social, passível de gerar lucro ou prejuízo simbólico, possibilita que o fato de dizer-se ‘ambientalmente correto’ possa ser uma estratégia de determinados atores sociais, visando posições socialmente (e economicamente) vantajosas”.

Adotar um discurso ambiental para se atingir ganhos econômicos de curto prazo e conquistar posições de dominância nos centros de tomada de decisão política tornou-se uma estratégia comum hoje em dia, especialmente entre os atores dedicados à especulação imobiliária e à expansão do turismo de massa, bem como os atores políticos. Desse modo, a defesa de um discurso no qual recategorizar o PEST, diminuindo sua área de proteção integral mesmo havendo vários estudos técnicos indicando a necessidade de conservação de suas terras, sendo visto como “uma solução para os problemas socioambientais atuais” pode ser entendida no mínimo como contraditória.

Se a lógica produtiva subjacente levar realmente em conta a problemática socioambiental planetária, com base numa ocupação ordenada do espaço e que

respeite os regramentos institucionais existentes, não resta dúvida que poderíamos considerá-la como uma contribuição válida. Todavia, grande parte dos atores envolvidos na proposta de recategorização podem ser considerados, nos termos propostos por Fonseca e Bursztyn (2007), como “*free-riders* discursivos”, conceito já explicado anteriormente. Por isso, ao se analisar os arranjos institucionais incidentes, os indivíduos têm interesse na aplicação das normas, mas os custos dos esforços em prol da mesma superam os benefícios provenientes do seu respeito (FONSECA; BURSZTYN, 2007). A busca por outros valores individuais (tais como a busca pelo lucro, a satisfação pelo consumo e o conforto pessoal) apresentam-se como mais benéficos a esses indivíduos, pois dependem em maior grau de sua busca particular do que a implementação do desenvolvimento sustentável, que precisa de esforço coletivo para ter aplicação prática. E isso pode ser verificado em praticamente todas as inovações institucionais e políticas apresentadas no capítulo anterior.

O caso da recategorização do PEST mencionado acima pode ser visto como um bom exemplo também neste sentido. Mediante a transformação de uma área de proteção integral em um mosaico de áreas protegidas, foi possível verificar a predominância de uma ideologia conservacionista e de uma lógica utilitarista da apropriação do patrimônio natural e cultural, bem como intervenções estatais autoritárias e pouco participativas que predominam nos sistemas de gestão mesmo chamados de alternativos que estão em vias de ser implantados no País – voltados para a promoção de um estilo de desenvolvimento predatório, não para o uso sustentável dos recursos (BERKES, 2005a).

Apesar do discurso dos atores apontar para outra direção, não são considerados o potencial contido nos diferentes sistemas de autoridade construídos e administrados no nível local nem os diferentes tipos e interesses de atores sociais chaves para a gestão. Insiste-se em implementar unidades de conservação de uso indireto em territórios amplamente habitados ou rodeados por comunidades locais usuárias dos recursos naturais. E estas unidades de conservação têm se limitado, na maioria das vezes, a se constituir em um território político-administrativo, sem qualquer relação de identidade sociocultural com as comunidades locais, tendendo a deslegitimar o regime de apropriação comunitária, gerando inúmeros conflitos com a população local.

Em muitos casos, essas UCs acabam se convertendo em territórios de livre acesso, sob a ameaça constante dos interesses de diversos grupos econômicos, os quais intensificam a pressão sobre os recursos naturais situados em seus limites. Além disso, novas relações de poder foram estabelecidas desde a criação do PEST, o que por muitas vezes gerou – e ainda gera – a exclusão social, política e econômica destes atores, muitas vezes tomados na arena política como passivos, manipuláveis, desinformados e alheios – o que na realidade não é verdade, pois, num jogo político, como afirma Goldman (2006), existem pontos de convergência dos interesses dos poderosos e dos outros atores, sempre existindo um jogo de trocas e apoios recíprocos que deve gerar um resultado positivo para ambos os lados.

Legalmente, somente a partir de 2000, com a criação do SNUC, é que os respeito às comunidades locais no processo de criação de parques foi reconhecido e recomendado. Desse modo, através do processo de recategorização do PEST e da união das comunidades com alguns atores extraterritoriais e com associações da sociedade civil existentes na área em torno de ações de justiça ou de sensibilização pública mostrou ser possível a mobilização local em torno da resolução de problemas; promoveu-se a aprendizagem entre os diferentes atores, ao dar consciência dos problemas que existem e os meios legais de se buscar resolvê-los; estimulou-se uma dinâmica coletiva de reflexão e definição das regras de uso dos recursos; e mostrou-se uma tentativa de negociação dos conflitos existentes entre Estado e atores locais.

Entretanto, não se pode afirmar que houve uma espécie de “transmissão” dos problemas debatidos diretamente nas conferências sobre o meio ambiente para o cotidiano de diversos indivíduos que vivem no entorno e no interior do PEST, mas, externamente, as preocupações decorrentes da necessidade política de participação social na gestão ambiental de territórios protegidos, bem como o acesso liberado à informação sobre as questões ambientais acabou reverberando na perspectiva social de construção desses indivíduos como agentes políticos e reivindicatórios no que diz respeito ao próprio PEST.

Todavia, a recategorização pode também tornar real o temor dos moradores de que os pescadores e agricultores familiares sejam expulsos, de que haja aumento de construções e de infraestrutura de estradas de acesso, aumento de pessoas no local, além de outros aspectos como se observa em outras regiões da zona costeira de Santa Catarina – exatamente como está sendo incentivado pelo governo estadual.

Para corroborar este fato, temos o projeto Porto Baleia, que propõe, de forma implícita, todos os temores das instituições que agem em defesa da conservação do meio ambiente e das comunidades tradicionais. Em virtude disso, os aspectos culturais destas comunidades passam por um processo de transformação, à medida que estas devem adequar-se às transformações da lógica econômica da utilização dos recursos naturais do meio em que vivem. Inclusive esse processo de repensar a utilização do espaço natural causou rupturas visíveis em antigas formas de produção que outrora se apresentavam como significativas para o Estado. Ao mesmo tempo, a transformação da paisagem e a conseqüente degradação ambiental constituem em problema econômico, uma vez que o próprio turismo e as estratégias adotadas pelos atores do turismo, do comércio, da especulação imobiliária e da construção civil dependem dos recursos naturais bem como do patrimônio natural e cultural existente na região para se reproduzirem.

## 6.6 A AVALIAÇÃO DAS INOVAÇÕES E INICIATIVAS INOVADORAS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O TERRITÓRIO E PARA O JOGO DE ATORES

Os dados obtidos e as entrevistas realizadas confirmaram que as iniciativas de DTR-IC na região costeira oferecem produtos ou serviços originais<sup>173</sup>, que, na sua maioria, são estreitamente conectados ao modelo cultural e às práticas tradicionais da região (seja de origem açoriana, africana ou indígena). De acordo com o modelo de análise de experiências inovadoras (CERDAN; VIEIRA, 2011), os diferentes produtos e serviços dos nove estudos foram posicionados no Quadro 35 – esse posicionamento relativo dos produtos e serviços no modelo de análise permite avaliar rapidamente qual é a importância e as contribuições dos produtos e serviços das iniciativas de DTR-IC para a especificação do território. Inserimos ainda os outros elementos presentes na região que foram apontados pelos entrevistados. Desse modo, a leitura desse Quadro nos leva a refletir sobre diferentes aspectos e mudar o nosso olhar sobre a agricultura local, a pesca artesanal e as comunidades tradicionais da região litorânea.

---

<sup>173</sup> Os produtos ou os serviços podem ser fortemente ligados ao território ou serem encontrados apenas naquele território. Essas características se devem às características do meio natural ou à presença de saber fazer específico – como no caso da indicação geográfica.

Quadro 35 – Elementos de avaliação das experiências de DTR-IC no litoral centro-norte e centro-sul catarinense

	<b>Oferta genérica</b>	<b>Origem genérica + especificidade de produção</b>	<b>Especificidade de origem + especificidade de produção</b>	<b>Especificidade territorial Patrimonialização</b>
<b><i>Demanda genérica</i></b>	Arroz, peixes, leite Praias, sol, mar Passeio de barcos (grupos grandes) Frutas e verduras vendidas no CEASA	Produção orgânica Produtos coloniais Farinha de mandioca vendida através dos intermediários Tainha, camarão vendido aos intermediários (indústrias da pesca, supermercados) Vendas de Artesanatos para cruzeiros e intermediários	Produção localizada (marca territorial, indicação geográfica) vendidas nos supermercados Museu do Mar	Belezas naturais
<b><i>Demanda de proximidade social</i></b>	Passeios de barcos individualizados	Produtos vendidos nas feiras ou na propriedade do agricultor Feiras, mercados de produtores Artesanato venda na praça ou na casa dos produtores Barcos miniaturas Plantas bio ativos (lojas especializadas)	Pesca típica de camarão (bomboca, remo e vela) Tainha Produtos da pesca artesanal vendidos no barco ou no rancho do pescador Artesanato da terra venda direta na loja do artesão Festas de boi de mamão, ternos de Reis (grupos folclóricos) Marca territorial de São Bonifácio Clubes de mães e de pescadoras	Festas religiosas Corrida de canoa (pescadores) Caminho das artes
<b><i>Demanda de proximidade territorial</i></b>	Pesque e pague, turismo rural	Rede de compras coletivas	Acolhida na colônia, turismo comunitário Produtos dos quilombos Produto <i>slow food</i> Farinhada de mandioca Degustação – venda de cachaça (Pedro Alemão) Concertada (bebida a base de café e de cachaça) no engenho Ranchos de pescadores (visitas e venda de peixes) Tainha escalada Atividades culturais (Instituto Boi mamão, pontos de cultura e leituras comunitários) Museu comunitário Engenho do Sertão	Festas culturais e religiosas Desfile de carros de boi - Garopaba Farra do boi Festa da mandioca (algumas farinhadas) Atividade em torno da Baleia Franca Pesca da tainha Projeto arteiro Casa Linhares

Fonte: Pesquisa de campo 2009, 2011.

Em primeiro lugar, confirmou-se a presença de uma pluralidade de produtos e de serviços e evidenciou-se a capacidade dos atores locais de estarem presentes tanto no mercado dos produtos de massa quanto nos mercados de proximidade territorial ou social. Muitos dos produtos elaborados pelos produtores e pescadores dessa região estão sendo vendidos nesses mercados genéricos. Em geral, esses produtores ou pescadores passam pela figura dos intermediários ou dos atacadistas. Os pontos de distribuição são principalmente os supermercados, as Centrais de Abastecimento (CEASA) e as indústrias de beneficiamento de peixes. Neste caso, a origem e as características peculiares dos produtos são raramente mencionadas ou valorizadas, porque não há preocupação por parte dos consumidores para que isso aconteça, nem os próprios produtores percebem seus produtos como diferenciados e potenciais valorizadores do território onde são produzidos.

Já os mercados de proximidade, que se referem aos espaços de venda que dependem geralmente de uma rede de organização (como por exemplo o comércio justo e a rede de agroecologia), são espaços no qual a venda direta predomina. Podem ser encontrados produtores que vendem os seus produtos aos consumidores sensíveis e atentos a valorizar as produções locais e os valores culturais e naturais através do ato da sua compra. Todavia, no caso dos produtos orgânicos, parte de seus consumidores pode ser mais atentos à sua própria saúde. Guivant (2003) identificou estes consumidores como tendo um estilo de vida *ego-trip*<sup>174</sup>. Estes darão menos importância à origem da produção. Por outro lado, existem outros segmentos de consumidores em que o relacionamento do consumidor com o produtor é mais forte e é muitas vezes associado a outras atividades, como visitas aos locais de produção; eventos festivos em propriedades rurais; colheita direto na propriedade, entre outros. O levantamento junto aos atores evidenciou que existem esses tipos de iniciativas na região, sendo a *farinhada* uma das mais citadas. O evento da farinhada é a etapa de transformação da mandioca em farinha. Historicamente, se fazia em mutirões no engenho de farinha para todas famílias da comunidade. Segundo os moradores da

---

<sup>174</sup> “O estilo de vida *ego-trip* corresponde ao interesse dos indivíduos de autopreservação e autopromoção, sustentando, assim, o foco na segurança e qualidade dos alimentos e no discurso da beleza, saúde e boa forma. Por outro lado, o estilo de vida ecológico-trip representa um contato simbólico entre o consumidor e seu ambiente, ou seja, quem procura o consumo orgânico como parte de uma atitude assumida frente ao meio ambiente ou de responsabilidade social” (GUIVANT, 2003, p. 64).

região “*a farinhada sempre era uma festa!*”. Hoje, elas continuam convidando os membros das comunidades, mas também grupos de consumidores urbanos ávidos em aprender um pouco mais sobre o mundo rural e os produtores. É assim que surgem os mercados territorializados.

Um outro aspecto relevante diz respeito à diferenciação dos produtos e dos serviços. Todos eles estão fortemente ligados à presença de uma gama abundante de saber-fazer e de práticas coletivas compartilhadas entre as comunidades rurais, que aliam saberes coletivos mais antigos a saberes mais recentes, além de modalidades inovadoras de produção – como a agroecologia e a pesca da tainha. Isso nos faz considerar que os processos de especificação, nos territórios pesquisados, se apoiam em um contingente de práticas e regras socialmente e historicamente construídas.

Um terceiro aspecto está relacionado ao grande potencial de valorização dos ativos culturais na região costeira. Verificamos este tópico novamente mediante a consideração do caso da farinha de mandioca, produto típico e cultural das comunidades pesqueiras. Segundo os especialistas e os donos dos engenhos, o litoral de Santa Catarina é considerado o berço da mecanização da fabricação da farinha de mandioca. Os índios sabiam fazer a farinha, mas de um modo bem diferente de como os açorianos faziam. Portanto, a farinha do litoral catarinense apresenta características muito particulares: ela é branca, sem resíduos de casca (pequenos pontos marrons), poucas fibras e com uma granulometria extremamente fina. Essas características podem ser relacionadas a uma área geográfica bem delimitada (tornando-a como potencial indicação geográfica). Todavia, observando os circuitos de comercialização desse produto no mercado, evidenciamos que grande parte da farinha produzida do litoral catarinense é vendida com poucas informações sobre a procedência do produto e sobre as suas especificidades. A situação é a mesma para outros alimentos e produtos agrícolas (produtos da pecuária e arroz, entre outros) e notamos a ausência de estratégias de diferenciação do produto no mercado, apesar da presença de características típicas. Isso pode ser explicado pelo fato de que grande parte dos atores não perceberam que são produtos são diferentes de todos os outros, podendo vir aumentar às suas rendas atuais.

Da mesma forma, os personagens do folguedo do Boi de Mamão também são específicos da região, e a organização de eventos abertos ao público (festival do Boi

de Mamão) contribui assim para tornar conhecido o litoral através da sua cultura e das suas especificidades. Esses elementos também são pouco ressaltados pelas comunidades ou representantes dos municípios do litoral, sendo que também o artesanato local se torna um elemento genérico ao lado de outros produtos vindos de fora – principalmente da Indonésia ou de Bali – muito apreciado pelos turistas. Durante a pesquisa encontramos alguns artesões que valorizam os recursos locais, fazendo artesanato com folha de bananeira, de butiá, e outras plantas locais, mas ainda são minorias.

Essa última observação nos conduz a refletir sobre o papel das instituições locais, dos representantes do Poder Público ou da sociedade civil na promoção e a valorização dos produtos e serviços nos mercados. Identificou-se algumas iniciativas interessantes nesse sentido por parte dos primeiros, tal como a abertura de espaços de comercialização e de venda para os pescadores (Itapema, Balneário Camboriú, Garopaba, Imbituba), agricultores ou artesãos no centro das cidades intermediárias. Essas iniciativas surgem a partir de iniciativas públicas locais ou respondem a determinados incentivos por parte de políticas setoriais de apoio à agricultura familiar ou ao setor da pesca (como a política nacional da pesca desenvolvida pelo MPA). Todavia, estas iniciativas públicas, mesmo sendo importantes, tornam-se insuficientes para enfrentar os desafios do desenvolvimento territorial, pois ficam muito localizadas ou setoriais e pouco coordenadas com outras iniciativas. De maneira geral, a pesquisa verificou uma posição cautelosa e retraída dos atores públicos. Este fato pode ser explicado pela presença de outras dinâmicas potencialmente conflituosas ou pela falta de visão desses atores que ainda não percebem esses atributos como vetor de desenvolvimento territorial. Deste modo, apesar do quadro favorável de políticas públicas territoriais e da presença de políticas culturais e patrimoniais relevantes que favoreçam a implementação de estratégias inovadoras de DTR-IC, os atores dos territórios continuam enfrentando dificuldades de articulação entre as diferentes políticas que ainda estão marcadas por importante viés setorial, o que impede a emergência de verdadeiros projetos de territórios.

As iniciativas de DTR-IC que podemos realmente associar a um projeto de território ou a um processo de patrimonialização, associando uma pluralidade de atores privados e públicos ao redor delas, são ainda muitas poucas. A maioria são frutos de esforços de atores extraterritoriais, de movimentos sociais ou de organização

não-governamentais. Pela ausência de consenso territorial, alguns dos protagonistas envolvidos nessas experiências apontaram a importância de se recorrer ao uso de instrumentos oficiais de reconhecimento da qualidade ou de valor patrimonial para legitimar a sua ação ou se tornar conhecido no mercado.

Deste modo, produtores de mandioca no litoral centro-sul se organizaram para melhorar a comercialização da sua farinha através do projeto de uso de marca coletiva, da reflexão sobre uma eventual indicação geográfica, além do reconhecimento desse produto dentro de uma “comunidade de alimento” do movimento *Slow Food*. Outros pescadores buscam valorizar a colheita e consumo tradicional do berbigão, pequeno molusco presentes no costão brasileiro (Arca do Gosto)<sup>175</sup>. Segundo esses produtores, tais instrumentos permitem dar maior visibilidade ao produto e ao território, assim como permite criar novos espaços de aproximação entre produtores e consumidores interessados nesse tipo de produto, despertando também o interesse dos outros atores territoriais.

Neste sentido, a redefinição e a legitimação de determinados dispositivos de mercado passam a ser colocados a serviço da promoção da agricultura familiar, da proteção da diversidade biológica e cultural, e da sustentabilidade da agricultura e dos territórios rurais. Eles parecem conduzir ao fortalecimento gradual de outras importantes instituições ligadas à gestão integrada e participativa de sistemas socioambientais – a exemplo do IPHAN e do *Movimento Slow Food* no Brasil, e dos novos movimentos de promoção da agroecologia.

Apesar desses esforços do setor público, dos representantes da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais, a análise sobre os posicionamentos dos produtos e dos serviços nos permite afirmar que estamos em presença de territórios com potenciais interessantes, mas que não conseguem ainda evoluir no sentido da constituição de *cestas de bens e de serviços* de acordo como a definição dada por Pecqueur (2001). Estamos perante um conjunto de produtos ou de serviços pouco articulados, que ainda não possuem uma coerência territorial (os produtos e serviços

---

<sup>175</sup> A partir da implementação da Reserva Extrativista e do reconhecimento do Berbigão como Arca do Gosto do Movimento *Slow Food*, iniciou-se o programa de apoio junto aos pescadores extrativistas para melhoria da qualidade de vida e de capacitação através de cursos profissionalizantes e novas parcerias institucionais com a iniciativa privada, órgãos estaduais e Universidades.

não dependem dos outros, como é o caso da *cesta de bens*)<sup>176</sup>. Mas, por que isso acontece?

De um modo geral, as experiências analisadas evidenciaram ter uma forte conexão com o modelo cultural açoriano, independentemente de sua origem ter se dado dentro das próprias comunidades, por pessoas dali ou não, ou por instituições ou programas e projetos conduzidos pelo Poder Público. A valorização de aspectos típicos da cultura açoriana foi o ponto de partida para muitas delas, buscando integrar, de maneira muitas vezes criativa, – mas ainda de forma incipiente – o artesanato, a pesca artesanal e a agricultura familiar. Esta integração se mostrou uma grande possibilidade para potencializar a consolidação de uma rede comunitária de turismo, já que este permeia todos os setores da socioeconomia do território e pode criar sinergias sólidas entre estas diferentes experiências em curso.

Outro ponto importante diz respeito ao nível de organização destas iniciativas. No litoral centro-norte, duas, que tem forte apoio institucional, também atingem alto grau de organização, inclusive porque uma delas depende diretamente de financiamentos estaduais e federais para se manter em funcionamento. Já as que se originaram através das próprias comunidades enfrentam maior dificuldade em se organizarem e ampliarem sua força pelo território – como já foi demonstrado, devido à dificuldade de diálogo existente entre elas. No LCS, como as iniciativas possuem fortes parceiros institucionais, o nível de organização é um pouco superior quando comparado às iniciativas do LCN, e os próprios atores envolvidos (principalmente os extraterritoriais) já contam com experiência em organização social. Contudo, em relação ao raio de atuação das experiências, a maioria das existentes do LCS restringem-se à própria comunidade, poucas ultrapassando o nível municipal. No LCN, apenas duas tem atividades bem concentradas municipalmente, enquanto as outras se expandem para além da própria região. Assim, as iniciativas micro ou pouco articuladas com outras organizações ou com os representantes do Poder Público local apresentam certos limites para que sejam qualificadas como instrumentos de desenvolvimento.

---

<sup>176</sup> Essa situação encontra-se também na Europa (HIRCZAK et al., 2005; PEYRACHE GADEAU; PERRON; JANIN, 2009).

No que diz respeito ao grau de inserção no mercado, com exceção do Instituto Boi Mamão, da Corrida de Canoas e do CCI, que não tem ainda como foco principal a comercialização e cujas atividades estão bem localizadas na comunidade, todas as outras mostram que conseguiram se inserir de forma razoável nos circuitos de comercialização do território, sejam estes curtos ou não – algumas até se expandiram para além da região.

Por fim, quanto ao fomento de capacidade de inovação e de transformação social, há muita disparidade entre as iniciativas, dependendo necessariamente dos objetivos a que foram criadas, qual tipo de apoio e parcerias possuem e quais os órgãos de fomento que estão envolvidos para impulsionar estas experiências. Considera-se a questão da difícil articulação das iniciativas com outros atores do território (ou capital institucional) como limitante. Este viés pode ser relacionado a dois pontos: o primeiro está relacionado aos programas públicos que ainda continuam com abordagem setorial e acabam influenciando as dinâmicas locais: quando as iniciativas – ou seus representantes – são convidadas a participar de um comitê de um programa público, elas acabam interferindo apenas com os atores do mesmo ramo, da mesma cadeia produtiva. O segundo ponto está relacionado também ao contexto de dinâmicas contraditórias nas quais se inserem os nossos territórios de estudos. Num espaço de projetos divergentes ou opostos, as alianças com as organizações que se aproximam de própria visão da organização são sempre preferidas à confrontação e ao debate de ideias sobre o território. Esse último ponto pode ser visto como um dos limites das iniciativas de DTR-IC.

Um outro viés importante nesse tipo de experiência que foi apontado por alguns entrevistados está relacionado aos fatores internos de organização, como por exemplo a presença de uma liderança forte, que acreditou na proposta dessa experiência e, dessa forma, permanece pouco aberta à negociação e à discussão sobre outros projetos que poderiam vir a fomentar esta experiência, ou dar maior visibilidade à mesma. As propostas oriundas de outros membros de diversificação também podem ser acolhidas com receio pelos líderes das iniciativas, cuja preocupação é sempre preservar o foco da sua ação, sem abri-la ao diálogo com quaisquer outras ideias, atores ou instituições.

Outro limite diz respeito à precariedade do ponto de vista financeiro e de infraestrutura. Por exemplo, o Centro Comunitário de Ibiraguera (litoral centro-sul)

ainda não conseguiu comprar os teares que foram emprestados no início de um projeto, e atualmente é um espaço pouco utilizado pela comunidade local.

Por fim, foi possível constatar que a região em estudo conta com a presença de um quadro institucional favorável à experimentação com alternativas de desenvolvimento e também de novas demandas nos mercados locais e/ou nacionais para produtos e serviços com identidade cultural. E, com base nestas nove iniciativas analisadas em maior profundidade, que estão em relação direta com as inovações políticas e institucionais, foi possível compreender qual é a contribuição delas no processo de desenvolvimento territorial e qual a viabilidade portanto de se pensar em uma dinâmica alternativa de desenvolvimento, que é o que veremos no capítulo seguinte.

#### **6.6.1 Qual a importância das inovações e das iniciativas inovadoras para a zona costeira catarinense?<sup>177</sup>**

Até a década de 1960, as inovações técnicas eram essencialmente manejadas no nível local pelos agricultores, sendo as mudanças relativamente lentas. Com a modernização da agricultura, houve uma aceleração progressiva dos processos de mudança agropecuária, caracterizada pela multiplicação das inovações. Cabe também mencionar o papel discreto do Estado e dos órgãos públicos de pesquisa e desenvolvimento até meados dos anos 1970. O envolvimento dos órgãos governamentais, acentuado entre os anos 1975 e 1980, diminuiu nos anos 1990. Porém, mesmo na época de maior atividade, o impacto da intervenção pública, no que se refere à inovação para os agricultores familiares, foi seletivo e limitado (cultivos comerciais, pacotes institucionais ou técnicos associados ao crédito rural).

No período mais recente, o incentivo aos mecanismos de inovação está sendo assumido, cada vez mais, por novos atores institucionais: ONGs, organização dos produtores e agentes ou órgãos municipais. Conforme foi possível verificar, a origem das iniciativas inovadoras aqui analisadas, em sua maioria, se deu por agentes externos ou instituições. Sem a presença destes atores externos ou extraterritoriais

---

<sup>177</sup> Este tópico foi feito a partir dos resultados obtidos em relatórios anteriores da pesquisa DTR e DTR-IC (CERDAN et al., 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011).

poucas mudanças poderiam ser observadas. Isso porque o individualismo ainda continua presente fortemente nas comunidades tradicionais, principalmente entre os agricultores familiares, mesmo podendo ser constatada, em alguns casos, a reciprocidade entre eles. Essa lógica individualista parece tão enraizada na cultura que, para explicar a pouca adoção de certas inovações conhecidas e localmente validadas ou a circulação lenta de outras, os agricultores reproduzem certos clichês das instituições. Ou se apoiam apenas em programas e políticas públicas que tragam benefício para si e sua família (o bem comum é deixado de lado em detrimento do máximo benefício para si e seus pares mais próximos, especialmente quando se trata de ganhos econômicos). E essa percepção dos atores sociais contribuiu para manter o sistema patrimonialista no meio rural, legitimando as práticas clientelistas.

Assim, não basta apenas ter acesso à informação, saber o que cada iniciativa inovadora propõe, conhecer os riscos e benefícios de adotar cada inovação. Sabemos que muitas vezes falta a informação, ela não chega até as comunidades tradicionais, ou a forma que chega não é entendida por muitos grupos de atores, ou ainda algumas vezes ela é transmitida de forma transversal, apenas sendo destacado o que é de interesse para cada grupo que a está transmitindo. O impacto dos fluxos de informação que passam por certos membros da comunidade não é reconhecido publicamente pelos interessados, ou somente é identificado dentro do círculo familiar. Cada um diz que aprendeu o seu trabalho com o seu pai e que adquiriu as novas técnicas sozinho ou com um parente ou, às vezes, com um vizinho. Isto já representa um reconhecimento implícito das trocas técnicas.

Explicações podem ser procuradas, por um lado, na diversidade das práticas individuais e, por outro, na repartição desigual de certos conhecimentos no seio dos grupos ou no conjunto de famílias de uma comunidade, por exemplo. Esta diferenciação do saber local pode ser associada à transmissão de normas (entre elas normas técnicas sobre a produção agropecuária no seio da família, de pai para filho) e às dificuldades de transgressão dessas normas [...]. De fato, para as práticas agropecuárias, entre outras, existe uma norma técnica de base, às vezes minimalista e comum ao grupo, que evolui lentamente, até por conta da pressão social dentro do grupo. As mudanças provêm de fatores externos ou, internamente, de práticas consideradas como “desvios” a essa norma. Eventualmente, depois de certo tempo de “observação”, tal prática poderá substituir a norma anterior. Os inovadores são loucos, fora da norma, como, por exemplo, os que desenvolvem conhecimentos específicos sobre doenças dos animais ou plantas medicinais. Alguns tornam-se curandeiros, meio respeitados, meio temidos, e adquirem então um estatuto específico para não transgredir a norma comum dos agricultores (SABOURIN, 2001, p. 49-50).

A adoção de uma inovação, neste caso, se daria de forma lenta e gradual, até por conta da pressão social dentro do grupo. As mudanças proviriam de fatores externos ou, internamente, de práticas consideradas como “desvios” a essa norma. Portanto, ter acesso à informação – e à informação de qualidade – não quer dizer usá-la, ter conhecimento de uma inovação não significa adotá-la, integrá-la ao seu sistema de produção, à sua estratégia familiar. Isto acontece, geralmente, por dois motivos: o peso da norma familiar ou social e a falta de recursos para inverter na inovação ou para tomar riscos. E a tendência natural dos agricultores e pescadores, submetidos a pouca estimulação externa, é a de continuar a aplicar as normas do pai ou da maioria do grupo (DARRÉ, 1986). É, portanto, essencial provocar a renovação das práticas e a discussão coletiva das normas locais.

Essa estimulação externa torna-se essencial porque, como já afirmado por Sabourin (2001), os agricultores familiares (e na zona costeira, os pescadores artesanais também) reconhecem a importância dos estímulos externos não somente para trazer ideias, referências ou técnicas novas de fora, mas também para contribuir à criação ou facilitar novos espaços sociotécnicos e novas oportunidades sociais de diálogo técnico. Eles citam as visitas de intercâmbio entre produtores, as excursões de estudo a outras regiões, as demonstrações e os treinamentos que proporcionam uma aprendizagem coletiva ao grupo, na base da prática e da experiência comum. Dessa forma, mesmo que não se interessem diretamente pelas propostas feitas por instituições como EPAGRI, universidades e ONGs, a maioria gosta de participar de dias de campo e, publicamente, sempre agradecem e pedem para organizar mais. Eles são parte das poucas oportunidades para diversos encontros e diálogos sobre diversos temas, sociais e práticos, entre eles e com outros atores extraterritoriais.

É preciso considerar também que no seio dos grupos sociais nem todos têm o mesmo estatuto social, a mesma autoridade e a mesma capacidade de fazer evoluir as normas: lideranças, autoridades e agricultores familiares com raio de atuação mais amplo e pescadores artesanais donos de ranchos de pesca e/ou de barcos reúnem, ao mesmo tempo, mais poder social e mais recursos pessoais para testar e experimentar as inovações propostas (SABOURIN, 2001).

Esse peso dos elementos sociais, culturais e institucionais sobre os processos de inovação, desde a geração até a adoção, passando pela divulgação, reforça a

necessidade de se identificar e entender a especificidade das lógicas dos atores sociais, a dinâmica dos grupos. Isso porque a ação de desenvolvimento acontece em espaços marcados por lógicas e estratégias que têm um sentido ao mesmo tempo social, cultural e econômico. Darré (1986) trata de uma ordem local da técnica em agricultura dentro da qual as mudanças devem ser negociadas e nas quais o que importa não é tanto o saber de um agricultor, mas a sua influência ligada à sua posição social no grupo. Ou seja, de acordo com Sabourin (2001), as relações sociais locais não são determinadas apenas pelo parentesco e pela morfologia das relações de troca, mas também pela permanência de práticas de reciprocidade camponesa. São prestações totais que privilegiam a ampliação das relações sociais, como já definido por Mauss (1989).

Vimos que as informações técnicas ou produtivas passam por espaços e redes socioculturais, religiosos e espirituais. As relações de amizade ou afetivas de reciprocidade são assim aproveitadas para veicular informações utilitárias. Os agricultores não separam momentos técnicos e sociais. Os eventos religiosos, que são os mais respeitados e regulares nas comunidades da região, evidenciam um impacto importante em termos de diálogo sobre informação e inovação na escala local. Subsidiar o conteúdo e os métodos das discussões que acontecem após, ou até durante, esses eventos abrem novas oportunidades.

Tais espaços e redes são específicos e seletivos (por serem sociais) e não são suficientes para promover rapidamente a adoção da inovação no sentido da sua apropriação. Por outra parte, funcionam segundo regras próprias, culturais, afetivas ou sagradas, visto que não são apenas espaços ou relações puramente cognitivos, mas afetivos. Podem ser úteis e até determinantes para o manejo dos conhecimentos locais e da inovação rural. Ignorar ou utilizá-los sem a qualificação necessária pode levar, muitas vezes, a erros de estratégia ou de apreciação, ou, no mínimo, a perder, em vão, energia, tempo e recursos.

Na mesma ordem de ideias, mas segundo uma dinâmica contrária, os eventos, projetos e investimentos técnicos podem ser utilizados e reinterpretados pelas comunidades camponesas para produzir sociabilidade. Observam-se casos em que redes técnicas ou projetos produtivos são utilizados para ampliar relações sociais e criar mais oportunidades e espaços de sociabilidade [...] Nestes casos, a produtividade dos projetos ou das tecnologias é subordinada à sua capacidade de fortalecimento das estruturas de reciprocidade. Num caso ou noutro, não se deve confundir a natureza dos fluxos, da relação e, principalmente, do tipo de regulação ou de lógica (SABOURIN, 2001, p. 52-53).

A produção e a adaptação de inovações pelos agricultores constituem um fenômeno realizado na prática, essencialmente no nível do indivíduo, no marco de uma parcela, de um rebanho, numa unidade de produção. A tomada de decisão, a aplicação e o impacto têm a ver, fundamentalmente, com o nível da ação individual.

Isto explica o impacto limitado das formas de difusão maciça, ainda mais considerando as diferenças de conhecimento e de natureza do saber no seio de um mesmo grupo local e o peso social (dos mais ricos, mais velhos, das lideranças) na determinação das normas. Porém, a verificação da natureza dos espaços sociotécnicos mostra como estes mecanismos vêm sendo alimentado por informações, práticas e referências produzidas pela comunidade ou pelas instituições, quer dizer, pelos níveis da ação coletiva e da ação pública. Além do mais, é importante lembrar que as redes dos agricultores e pescadores não são exclusivamente locais: o parentesco, o compadrio, a migração (temporária), o comércio, as feiras e os mercados implicam relações dos produtores com outros agentes, as cidades, as escolas, os centros de pesquisa, órgãos de assistência técnica e agroindústrias (SABOURIN, 2001). E atualmente, a pluriatividade presente entre estes atores fazem com que eles participem de outros sistemas de ação. Assim, os processos (individuais) de produção e adaptação de inovações têm condições de crescer e ganhar eficiência e abrangência, sendo intensificados e enriquecidos pelo apoio metodológico institucional (ação pública) ou por processos de aprendizagem coletiva e/ou de organização favorecendo o diálogo, o intercâmbio e a socialização das referências.

Entre o nível da ação individual (o agricultor) e aquele da ação pública (políticas públicas, crédito, infraestruturas, educação etc.), o ambiente institucional deixa hoje, cada vez mais, espaço para o nível da ação coletiva ou, em outras palavras, aquele nível da organização dos atores do desenvolvimento local, incluindo os produtores familiares e pescadores artesanais. Este nível é fundamental para articular negociações entre indivíduos e poderes públicos, para constituir redes e alianças capazes de mobilizar e provocar uma resposta da ação pública, entre outras, para a produção e difusão local de inovações e conhecimentos<sup>178</sup>. Entretanto, para esta difusão, são indispensáveis uma organização formal e o apoio financeiro para mobilizar recursos (treinamento, investimento). Deve-se insistir nas diversas facetas e consequências da noção de construção social de uma representação comum. De fato, passar a “usar” ou a “penetrar” espaços e redes de relações sociais afetivas, culturais, ou até sagradas, exige respeito às regras existentes e tolerância. Exige do

---

<sup>178</sup> O papel dos mediadores, bem como das organizações pontes, são determinantes na trajetória da inovação, pois podem acompanhar as dinâmicas locais e utilizar métodos para desenvolver a aprendizagem. O papel da pesquisa também é fundamental.

ator externo ser discreto e mostrar um mínimo de sensibilidade humana, de disponibilidade para entender o outro, aprender com ele (SABOURIN, 2001).

Saindo apenas do escopo da inovação técnica, podemos analisar também outros tipos de inovação verificadas na pesquisa de campo que alimentou a confecção desta tese. A inovação demonstrada pelos órgãos do Estado está ligada ao fato de que souberam transformar as experiências territorializadas de atores sociais em políticas públicas. Nesse sentido, ela pode ser tratada como inovação institucional, como apropriação pelo Estado de uma inovação desenvolvida em escala local (FONTAN; KLEIN; TREMBLAY, 2004). O sucesso relativo dessa transformação se explica pelo caráter periférico e fragmentário da mudança institucional realizada no aparelho do Estado. Resulta daí que, mais do que uma redução do papel do Estado, o processo de coordenação territorial que decorre dessas transformações aparece como uma inovação institucional dentro de redes de ação pública, relacionando atores públicos com grupos associativos, cuja duração depende de um processo complementar de estabelecimento de normas que só pode ser realizado no interior do próprio Estado.

Podemos considerar a transição agroecológica como uma inovação socioterritorial. Segundo os referenciais da economia social e institucional, isso supõe uma capacidade de ativar e de mobilizar os capitais cognitivos, humano e social, fortalecendo progressivamente o capital institucional e político no nível territorial. A multifuncionalidade da agricultura e a pluriatividade das famílias são também uma inovação. Estes modelos são inovadores na medida em que propõem soluções alternativas para os sistemas dominantes.

As teorias das trocas pessoais e da aprendizagem (BATESON, 1981) mostram a necessidade, para favorecer as trocas individuais e coletivas, de uma reinterpretção da realidade que valoriza os processos de criatividade e de autoestima dos atores. Isso favorece um aumento do capital humano, definido como o conjunto de conhecimentos e saber-fazer integrados. A ressignificação das práticas locais a partir do diálogo entre os saberes científicos e populares contribui também para a elaboração de uma cultura comum entre as pessoas, institucionalizando uma nova ordem cognitiva (FONTAN; KLEIN; TREMBLAY, 2004), em torno da convivência de diferentes atividades existentes na zona costeira, elemento importante da inovação social.

Neste processo, as experimentações técnicas e sócio-organizativas são um meio de aprendizagem, mas também de troca entre os agricultores. E são estas trocas que permitem a construção de novos conhecimentos, reforçando as estratégias de inovação. Elas permitem limitar o isolamento social das famílias e dos grupos comunitários, promovendo sua relação com as redes de agricultores/pescadores “experimentadores”. Nesta lógica, experimentação e comunicação interpessoal são compreendidas como funções indissociáveis da gestão do conhecimento agroecológico. Assim, as relações de confiança e de reciprocidade são também fortalecidas, aumentando o capital social (PUTMAN, 1996).

Face à complexidade das situações existentes na zona costeira, a inovação aparece como essencial para o desenvolvimento territorial. Mas a fragilidade dos saberes tanto a nível local quanto global, exige uma abordagem que passe inicialmente pelos processos de reforço das competências. Esta deve ser desenvolvida em conjunto com uma capacidade de inovação multiplicando as experiências sociais. A questão é multiplicar, referenciar, avaliar e propor seus resultados em arenas de discussão das políticas públicas. Mas esta inovação apenas terá impacto se estiver institucionalizada nos dispositivos de política pública. A dificuldade das coletividades territoriais em sair de práticas administrativas autoritárias é cada vez maior. E ela abre perspectivas interessantes de pesquisa em matéria de intervenção de novos instrumentos e dispositivos de ação pública.

### **6.6.2 Algumas consequências das inovações e das iniciativas inovadoras para o “jogo de atores”<sup>179</sup>**

De acordo com o Quadro 36, as iniciativas de valorização de ativos culturais e naturais foram consideradas como experiências em que o empreendedor (ou a empreendedora) adquire novos tipos de conhecimentos que podem estar ligados ao artesanato (técnicas de produção), ao folclore (canção, história, lendas), à agricultura ou à pesca artesanal. A participação nesse tipo de iniciativas pode levar os membros a interagirem e a discutirem sobre temas mais amplos e ligados à evolução dos territórios. Nessa discussão, eles podem integrar e perceber novos desafios ou

---

<sup>179</sup> Este tópico foi feito com base em Cerdan; Vieira (2011).

oportunidades para o seu território, para a sua comunidade ou para a sua família (CERDAN; VIEIRA, 2011). Ou seja, será avaliado aqui o grau de aprendizagem de cada iniciativa inovadora em relação aos atores sociais.

Quadro 36 – Elementos de avaliação das experiências de DTR-IC no litoral centro-norte e centro-sul catarinense

Tipo de capital	Principais elementos
<b>Capital humano</b>	Aquisição de novos conhecimentos Diversidade dos conhecimentos Capacidade de entender os principais desafios do território (contextualização) Capacidade de elaborar novos projetos Valorização da cultura
<b>Capital social</b>	Relação líder/participante Confiança reciprocidade entre os membros das experiências Relação com outros atores (próximos) Relação com outros atores (distantes) Existência de espaços de encontro e de debate
<b>Capital institucional</b>	Capacidade de mobilização e de organização Legitimidade do grupo Ligação com instituições do território ou conexões transescalares Diversidade dos parceiros Estabilidade/perenidade da organização

Fonte: Elaborada a partir das entrevistas com pessoas chaves, adaptado de Coudel, 2009.

Além disso, foi necessário separar as relações com os atores próximos e com os atores distantes – no sentido ideológico – porque, no contexto de território, onde há dinâmicas territoriais contraditórias ou potencialmente conflituosas, observa-se muitas vezes dificuldades no diálogo das micro-experiências com os outros. Assim, a presença de articulação com os atores próximos (com as mesmas visões sobre o território) não garante a possibilidade de ter negociação ou discussão com o conjunto dos atores do território (que tem visão oposta, ou seja, os atores distantes).

As iniciativas inovadoras analisadas nesta tese contribuem para o desenvolvimento do capital humano, já que a maioria delas incluiu minicursos ou formação profissionalizante na sua estratégia de ação. O público dessas iniciativas de DTR-IC é jovens e mulheres rurais oriundos de famílias que acabaram deixando

atividades artesanais ou produtivas, perdendo saberes tradicionais como o uso das plantas medicinais, a arte de fazer cestas, as músicas e as danças tradicionais, o manuseio do tear, etc. A adesão a esse tipo de iniciativas permitiu enriquecer os seus próprios conhecimentos, valorizar a sua autoestima e dar valor às sabedorias dos mais antigos. Além disso, os participantes acabam sendo informados a participarem de outras oportunidades de formação (como o projeto PRO-JOVEM, que oferece cursos para os jovens adultos, contando com o apoio de organizações e nas iniciativas locais para divulgar o projeto e selecionar os candidatos).

Além disso, os participantes assimilaram as experiências como lugares de encontros e de trocas de experiências entre os membros da mesma categoria, mas oriundos de outros locais e/ou com universitários ou especialistas, que podem ser convidados. Os aportes estão variáveis em função das experiências, mas as discussões que são promovidas no seio do grupo sempre são consideradas como subsídios para entender melhor os acontecimentos e os desafios dos territórios.

No que diz respeito ao capital social, os avanços são menos relevantes segundo os entrevistados. Muitas vezes, as pessoas que participam de uma iniciativa já são articuladas entre si (redes sociais, grupos de amigas ou de camaradas de pesca, famílias ou redes socio-técnicas). O ganho em termo de capital social depende sobretudo da escala e da área de atuação das iniciativas – a rede da agroecologia do litoral centro-sul contribuiu fortemente para desenvolver o capital social dos seus membros. A formalização dessas iniciativas conduz o grupo a participar de outros espaços, trocar ideias com outros grupos, buscar apoios junto a outras associações pares, por exemplo.

O aumento do capital social não impede a presença de conflitos e de discussões internas no grupo, às vezes tumultuosas acerca de alguns assuntos críticos (a maioria relacionada ao acesso aos recursos naturais, como a pesca, a prática de esportes no mar e a abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera). Mas essas discussões foram avaliadas pelos entrevistados como elementos naturais da vida de um grupo podendo ser consideradas fontes de aprendizado coletivo.

Em relação ao capital institucional – capacidade de se relacionar com outras instituições – também evidencia-se uma forte variabilidade entre as experiências analisadas, sendo um fator limitante para a contribuição das iniciativas de DTR-IC para o desenvolvimento territorial. Constatou-se que as experiências não favorecem

a articulação com os outros atores das dinâmicas. Este fenômeno pode ser relacionado a dois pontos: o primeiro diz respeito aos programas públicos que ainda continuam com abordagem setorial e acabam tendo influência limitada nas dinâmicas locais: quando as iniciativas – ou seus representantes – são convidadas a participar de um comitê de um programa público, elas acabam interferindo apenas com os atores do mesmo ramo, da mesma cadeia produtiva. O segundo ponto está relacionado também ao contexto de dinâmicas contraditórias nas quais se inserem os nossos territórios de estudos. Num espaço de projetos divergentes ou opostos, as alianças com as organizações que se aproximam da própria visão da organização são sempre preferidas à confrontação e ao debate de ideias sobre o território.

Em relação a estes dois pontos, identificamos diferenças marcantes entre o Litoral Centro-Norte e o Litoral Centro-Sul. No primeiro caso, constatamos uma forte articulação entre as iniciativas de DTR-IC e as prefeituras municipais, enquanto que no segundo território (LCS), as experiências e os espaços de negociação com os outros atores ficam à margem desse espaço público. A presença, entretanto, de uma Área de Preservação Ambiental e de um fórum de agenda 21 em uma das comunidades do território fez com que os atores dessas iniciativas participem de redes institucionais formais ou informais que vão muito além do Estado de Santa Catarina. Não é raro nessa região ver os pescadores ou representantes das comunidades pesqueiras atravessarem o Brasil para participar de reuniões e conferências nacionais. Todavia, essa falta de articulação local impede o poder de influência e a capacidade dos atores das iniciativas de DTR-IC de se tornarem atores territoriais.

Alguns outros limites da contribuição das iniciativas DTR-IC ao desenvolvimento territorial podem ser apontados. Estes estão principalmente relacionados ao seu tamanho e ao seu raio de atuação. Ou seja, as iniciativas micro ou pouco articuladas com outras organizações ou com os representantes do Poder Público local apresentam certos limites para que sejam qualificadas como instrumentos de desenvolvimento.

Um outro viés importante que foi apontado por alguns entrevistados está relacionado aos fatores internos de organização, como por exemplo a presença de um líder forte, que acreditou na proposta de determinada experiência e portanto fica pouco aberto à negociação e à discussão sobre outros projetos que poderiam vir a fomentá-la, ou dar maior visibilidade a ela. Novas propostas oriundas de outros

membros também podem ser acolhidas com receio pelos líderes das iniciativas, cuja preocupação é sempre preservar o foco da sua ação, sem abri-la ao diálogo com outras ideias, atores ou instituições.

Por fim, mais um limite diz respeito à precariedade do ponto de vista financeiro e de infraestrutura, presente na maioria das iniciativas. Um exemplo ilustrativo é o Centro Comunitário de Ibraquera (litoral centro-sul), que ainda não conseguiu comprar os teares que foram emprestados no início de um projeto. Inclusive, nos últimos dois anos, tornou-se um espaço pouco utilizado pela própria comunidade, perdendo sua importância e potencial como uma inovação interessante.

Apesar dessas limitações, cabe ressaltar que em função do adensamento progressivo do capital social nessa porção do litoral catarinense, os membros das comunidades de pescadores-agricultores familiares passam gradualmente a serem vistos como integrantes legítimos do processo de construção democrático-participativa dessa nova estratégia de desenvolvimento territorial.

As evidências coletadas no trabalho de campo nos permitiram também corroborar a hipótese segundo a qual está surgindo um tipo alternativo de agricultor, que se insere também no mercado, mas que demonstra ter uma preocupação mais consistente com a evolução dos processos de degradação socioambiental no País. Este novo agricultor idealiza um projeto de vida no campo e toma a agricultura alternativa-sustentável como uma opção de vida, destacando-se assim o papel relevante que assume a agricultura familiar na definição dos rumos do desenvolvimento rural no Brasil.

Os agricultores familiares afiguram-se como protagonistas importantes da transição à economia sustentável, já que, ao mesmo tempo em que são produtores de alimentos e outros produtos agrícolas, eles desempenham a função de guardiões da paisagem e de conservadores da biodiversidade. A agricultura familiar constitui assim a melhor forma de ocupação do território, respondendo a critérios sociais (geração de auto-emprego e renda a um custo inferior ao da geração de empregos urbanos) e ambientais (SACHS, 2001a, 2002a, 2002b, 2004). Ela afigura-se como uma peça-chave, embora não exclusiva, do desenvolvimento integrado e sustentável, a ser definido em escala local, tomando-se como unidade territorial o município ou eventualmente consórcios de municípios.

No caso da zona costeira, acrescenta-se também os pescadores artesanais. Entretanto, estes agricultores e pescadores não representam um grupo social homogêneo, e na atualidade vem vivenciando profundas transformações. O que se destaca é exatamente a diversidade, permitindo a adaptação a novos contextos. Duas noções aparecem então como chaves: i) a multifuncionalidade dos espaços agrícolas, já que possuem uma sensibilidade maior que a dos grandes empresários agrícolas, e ii) a pluriatividade dos diferentes membros da família de agricultores e pescadores.

Por fim, importa destacar ainda que a agricultura familiar, de acordo com Jean (1994), sempre esteve em relativa harmonia com o meio ambiente, que constitui a sua base produtiva. Nas palavras do próprio autor: “se tomamos em consideração o que é o modelo de agricultura sustentável, é aí que podemos ver que a agricultura familiar sempre esteve mais próxima do modelo e que ela pode então voltar a ele ou aproximar-se dele mais facilmente” (JEAN, 1994, p. 73). É a produção familiar capaz de integrar rapidamente as inovações da agricultura, e que, além do mais, é um modo de produzir fortemente competitivo, mais do que a agricultura capitalista (JEAN, 1994). Em relação à agricultura patronal (caracterizada por forte concentração de renda, exclusão social e especialização da produção, principalmente), a organização familiar possui muito mais vantagens sob o prisma da sustentabilidade, devido à sua capacidade de diversificação e maior maleabilidade em seu processo decisório (VEIGA, 1996; JEAN, 1994).

#### 6.7 AS POTENCIALIDADES E AS LACUNAS PARA A COGESTÃO ADAPTATIVA PARA O DTS A PARTIR DO “JOGO DE ATORES” E SUAS RELAÇÕES COM AS INOVAÇÕES

Mediante a pesquisa de campo, foi possível constatar que existe capital social entre os atores locais, ou seja, a existência de relações de confiança, normas compartilhadas e funcionamento em rede, favorecendo o intercâmbio de informações ou de recursos. O capital social facilita 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. Mas ao mesmo tempo percebemos entre estes atores a falta de autonomia e a dependência de atores externos e extraterritoriais para que os processos de desenvolvimento e o surgimento de inovações sejam levados a cabo. O capital social existe, mas de forma fragmentada entre grupos específicos de atores, em que dificilmente um grupo dialoga com o outro. E baixos níveis de capital social e redes de trabalho local entre estes diversos grupos de atores representam um desafio significativo para o aumento de participação nas tomadas de decisões em sistemas de gestão dos recursos. Ou seja, impedem o surgimento de um sistema de cogestão adaptativa que poderia minimizar os impactos socioambientais negativos decorrentes das dinâmicas territoriais 1 e 4 (apresentadas no capítulo 3). Por isso seria necessário promover a produção e o fortalecimento desse capital entre estes atores, de forma voluntária e coordenada, já que favoreceria o estabelecimento de novas relações entre eles, permitindo inclusive a possibilidade de coexistência pacífica entre diferentes atividades atualmente contrastantes. E estas atividades tem potencial de dialogarem e de coexistirem, porque foi demonstrada as relações de sinergia e dependência entre elas.

O que vemos atualmente na zona costeira são iniciativas inovadoras ainda pontuais que não englobam a totalidade das famílias de agricultores familiares e de pescadores artesanais, nem se conectam com as atividades culturais e outras atividades não-agrícolas. Não se verificam conexões institucionais transescalares significativas, tais como seriam desejáveis num sistema de cogestão: o pressuposto desse sistema de gestão é que ele seja realizado de “baixo para cima”, de forma descentralizada, representando um novo tipo de governança ambiental, agora enraizada no nível local e que absorva a complexidade embutida nas conexões institucionais transescalares (VIEIRA, 2005c). Há muitas ações dispersas, destinadas a levar a cabo projetos e iniciativas fragmentadas.

Entretanto, essa ajuda ainda é pontual, ou seja, não há uma efetiva articulação entre Poder Público, setor privado e sociedade civil – em outras palavras, os territórios estudados não dispõem ainda de *governança territorial*, entendida como um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições com vistas a realizar objetivos definidos e discutidos coletivamente. Predomina o viés setorial no fomento da

socioeconomia local e regional. Faltam projetos capazes de articular os diferentes ramos de atividades agrícolas, num cenário marcado por resistências das diversas instituições no sentido da integração de esforços apontando um horizonte de longo prazo.

Além do mais, há pouco acesso aos principais programas e políticas públicas voltados para o desenvolvimento rural do Estado, ou seja, as ações e políticas públicas existentes são fragmentadas e também desconhecidas por grande parte desses atores. Como verificamos no capítulo anterior, poucas iniciativas fazem uso de políticas públicas e programas governamentais existentes. Elas contam de modo geral com o fomento do poder público, mas não se inserem nestes arranjos institucionais, e quando acontece, é somente com muito esforço individual. No caso das iniciativas inovadoras aqui analisadas, ou elas nasceram desses programas e políticas governamentais, ou de ações de instituições do Poder Público, sejam através de organizações ponte, ou iniciativa política ou agente externo – mas muitas apresentam sua fraqueza em termos de continuidade. Quando tiveram sua origem endógena, nasceram da comunidade mesmo que por iniciativa individual. O uso que fazem dessas políticas é essencial, e é o que mantém a atividade ainda em funcionamento e com perspectiva de crescimento cada vez maior, apesar das dificuldades encontradas. E neste caso podemos citar o caso do Sítio Flora Bioativas e do Instituto Boi Mamão, que necessariamente dependem dos arranjos institucionais para se manterem e se desenvolverem.

Outro ponto importante é considerar os diversos tipos de conhecimento. O conhecimento ecológico tradicional e o conhecimento local das comunidades, apesar de contrastarem com as práticas acadêmicas, costumam oferecer subsídios inovadores para o fortalecimento institucional de novos sistemas de cogestão. “Com isso, surge a necessidade de pesquisa participativa, transformando as comunidades em parceiras efetivas de um processo cooperativo de criação de conhecimentos, fomentando o *diálogo de saberes* – processo de aprendizagem mútua, de compartilhamento dialógico de experiências” (VIEIRA, 2005c, p. 389). O conhecimento ecológico tradicional ainda é muito valorizado na região. Técnicas e saberes existentes desde a época da colonização são ainda hoje utilizados (com exceção daqueles proibidos por lei, como a derrubada e queima da mata nativa, por exemplo). Vale a pena ressaltar que, antes da modernização da agricultura, o

agricultor obtinha seu conhecimento por meio da transferência de saberes entre duas ou mais gerações. Hoje, entre muitos atores sociais esse saber é desprezado em favor de um saber científico, compartimentado e pré-sistêmico, considerado como superior ao conhecimento tradicional.

Existem ainda muitas políticas públicas fragmentadas em curso, o que dificulta colocar em prática esse diálogo mais amplo entre os diferentes atores ou, ainda, que pode causar choque entre propostas de gestão dos recursos de uso comum. Além disso, foi possível constatar que existe uma incipiente participação da população local nos processos decisórios, e quando esta se dá geralmente são sempre os mesmos grupos de atores que participam – mesmo que seja através de representações de instituições, a participação ainda é mínima, deixando de fora grupos de atores que poderiam contribuir para o debate e o desenvolvimento do território.

De maneira correta e com o objetivo de promover um diálogo entre os diferentes saberes, o conhecimento tradicional pode ser articulado ao saber científico. Cursos de capacitação para os agricultores familiares, pescadores artesanais, artesãos e mesmo atores da comunidade local que desejam praticar novas atividades de valorização dos recursos territoriais, bem como a prestação de assessoria técnica por parte da EPAGRI para os agricultores familiares dos municípios, constituem atualmente alternativas para promover esse diálogo de saberes, fornecendo inclusive informações que muitas vezes são desprezadas ou que não chegam até os atores locais. E não apenas as comunidades locais necessitam de capacitação, mas também as instituições que participam de todo esse processo. Assim seria possível, além de promover o diálogo de saberes, fortalecer a pesquisa, extensão e educação.

Além do mais, vale destacar que

a ausência de um espaço público efetivo de planejamento e gestão no nível regional alimenta a tendência de fragmentação persistente das inovações em curso. Vários elementos parecem limitar os espaços de manobra disponíveis para a consolidação dessas últimas: (i) a coordenação deficiente das iniciativas orientadas no sentido da criação de um sistema eficiente de *governança territorial* (ANDION, 2007); (ii) a ausência de mecanismos de mediação dos conflitos de percepção e de interesse que emergem geralmente no cenário do desenvolvimento local; (iii) a força de inércia dos hábitos de dependência adquiridos pelas comunidades locais ao longo das últimas décadas; e finalmente (v) os desvios de *elitização* das iniciativas de desenvolvimento, beneficiando sobretudo as camadas médias da população (VIEIRA et al., 2009, p. 373).

Existem fortes relações de dominação e de redes de solidariedade e clientelismo entre os moradores da região, o que também dificulta processos participativos e integrados de gestão. As relações clientelistas que estão estabelecidas entre os diferentes atores são entendidas como estruturas de redistribuição ou de reciprocidade. Entretanto, é uma forma centralizada e, portanto, desigual. Estas relações ainda funcionam, principalmente, por causa da dependência dos mais pobres e também por causa do respeito aos valores humanos ligados às relações de reciprocidade (por exemplo, uma promessa feita não pode ser retirada ou traída).

Estas relações clientelistas estão relacionadas com a noção de reputação, tratada por Bailey (1971) como as opiniões que as outras pessoas têm sobre determinado indivíduo. É ela quem controla as maneiras através das quais se pode interagir com outros indivíduos e manipulá-los a fim de obter o que se deseja. Um ator interage com outros que ele considera importante, e essa interação irá diminuir conforme diminuir sua reputação. As interações podem dar-se de diferentes maneiras (palavras, gestos, atitudes, etc.). Ligado a isso está o conjunto de papéis que um mesmo ator pode ter, ou *status*, que pode variar ao longo de duas dimensões: poder e solidariedade. Assim, as relações estabelecidas entre os atores são compostas de muitos papéis diferentes, permeadas pelo poder. Eles, então, podem ser aliados, rivais, líderes, seguidores, entre vários outros modos. Uns são mais poderosos, outros menos, mas as relações sempre são permeadas pelo consentimento, na aceitação dos *status* que dividem os atores entre mais poderosos e menos poderosos, entre aqueles que têm o direito de dar ordens e o dever de assumir, ou não, responsabilidades (BAILEY, 1971). Algumas dessas relações são aceitas, pois se tem o medo da “punição” caso não sejam obedecidas (perda de um financiamento, perda de um cargo, perda de vantagens econômicas e sociais, por exemplo).

Estas relações, de inclusão e exclusão, são baseadas também na confiança, existente em diferentes graus: aqueles em que podemos confiar, aqueles que não nos prejudicariam caso fossem ajudados e aqueles pelos quais não temos consideração e que nos enganariam caso tivessem possibilidade. Desse modo, varia a intensidade das relações entre os atores, e algumas delas podem tornar-se competitivas, de concorrência, gerando os conflitos.

Através desse jogo de poder que existe e na conseqüente falta de confiança entre os atores, principalmente aqueles responsáveis pelas tomadas de decisão, também se encontra resistência em aceitar novos processos institucionais que fujam dos processos tradicionais de gestão ou ainda de novas instituições que venham a dialogar e colocar em discussão as estruturas estabelecidas há muito tempo na área. E nessa questão podemos destacar que isso é conseqüência da cultura política instituída em toda a região, resultado de assimetria de poderes que vem se reforçando desde a época da colonização, como foi possível ver no resgate da trajetória de desenvolvimento e com se deu o jogo de atores ao longo do tempo – e a relação estabelecida com as próprias inovações). Isso representa um dos entraves para o surgimento e o desenvolvimento de iniciativas inovadoras. O jogo de atores também existente na região favorece que determinados projetos de desenvolvimento sejam instituídos na área em detrimento de outros, o que nos leva a questionar a viabilidade dessas inovações com perfis diferenciados dada a atual conjuntura socioeconômica, político-institucional e cultural instaurada na zona costeira catarinense.

Contudo, ao mesmo tempo em que o clientelismo (uma forma alienada das relações de reciprocidade) pode ser um obstáculo a estas inovações e demonstrar a fraqueza de instituições formais, ele também poderia ser uma forma de autodefesa imune contra o pior que está por vir, a saber, a generalização da troca capitalista e a desumanização pela exclusão social (SABOURIN, 2011). Ou, ainda, estas redes e relações estabelecidas poderiam constituir-se como modos de contrapor-se às assimetrias de poder e hierarquias já existentes. Neste sentido, baseando-se nas análises de Sabourin (2011), por um lado, temos políticas públicas segmentadas de transferência de renda, como o seguro defeso, e a existência de uma crise na pesca artesanal e na agricultura familiar, em que antigos pescadores e agricultores economicamente autônomos são transformados em consumidores assistidos e dependentes. Do outro lado, existe a chegada de novos atores na região, aumentando a diversidade de atividades econômicas existentes, cujos projetos de desenvolvimento colocados em prática pelos agentes governamentais dizem respeito à expansão do turismo de massa e à especulação imobiliária, excluindo social e economicamente as populações tradicionais, fazendo-as buscar alternativas de renda, algumas delas de subemprego (muitos atores locais trabalham como prestadores de serviços da construção civil, alugam suas casas para a temporada de verão, ou fazem serviços

domésticos em residências, ou em pousadas e trabalham no comércio). Finalmente, em nome da conservação ambiental, surgem organizações da sociedade civil ou do setor governamental com políticas e programas de conservação dos recursos comuns (como os florestais ou pesqueiros), inclusive impondo leis sem consultas às comunidades, impedindo que atividades, antes tradicionais, sejam, hoje, exercidas. Muitas delas acabam por expulsar atores locais e tradicionais de suas terras, e outras acabam por permitir que atores vindos de fora, com maior capital financeiro, possam comprar estas terras em nome da “conservação” ou da “geração de empregos”.

Neste cenário, constatamos que as relações clientelistas e solidárias estabelecidas entre estes atores, especialmente entre os pescadores e as associações e instituições que os representam, podem ser consequências dos arranjos de força e distribuição de poder no contexto onde estão inseridos, marcado por relações de troca, seja mercantil ou capitalista. Com o pouco que conseguem ter para lidarem com estes desafios, essas relações acabam por permitir sua reprodução social e econômica. Elas podem vir a impedir processos de gestão mais inclusivos e compartilhados, mas se apresentam também como uma forma de “defesa” às fortes assimetrias de poderes que ali são verificados.

Considerando esse contexto, pela reprodução de um modelo de dependência local, entra-se num círculo virtuoso: para surgirem, se manterem e se desenvolverem, as inovações são obrigadas a se ajustarem às coações impostas por este modelo político, limitando a ampliação dos espaços de autonomia dos atores locais. Se não se adequam a este jogo, as iniciativas inovadoras têm pouca chance de se tornarem sustentáveis do ponto de vista da durabilidade ao longo do tempo. Elas se tornam assim dependentes de organizações-ponte que incentivem essas inovações, ou de atores externos que as impulsionem. Na sua ausência, o dinamismo dos atores locais tende a se atenuar, acomodados no contexto onde estão por garantirem o que precisam nas relações que estabelecem; e sem o dinamismo, a autonomia e a *self-reliance* das comunidades tradicionais, mais obstáculos são verificados para a promoção de dinâmicas alternativas de DTS.

Em relação às inovações institucionais, as políticas e programas de desenvolvimento e gestão dos recursos naturais acabam ainda por reforçar o padrão dominante de degradação ecossistêmica, desfocando a busca de alternativas sustentáveis do ponto de vista socioambiental. Verifica-se a incapacidade de aliar

objetivos de conservação dos recursos naturais com o processo de desenvolvimento, existindo problemas nos atuais sistemas de gestão adotados atualmente. Conseqüentemente, surge a necessidade de se pensar em sistemas alternativos, que supra estas deficiências. Por isso, torna-se necessário resgatar, crítica e criativamente, o legado dos sistemas de apropriação comunal dos recursos naturais de uso comum com base na *pesquisa ecológica humana de corte sistêmico-complexo* (VIEIRA, 2008).

Vale a pena ressaltar que a gestão de um recurso de uso comum depende de uma estrutura de reciprocidade<sup>180</sup> coletiva específica – o compartilhamento –, em que todos estão diante de todos. Aqui, de acordo com Sabourin (2009), existe a noção de fazer junto, todos dependem de um mesmo recurso “limitado”, e ela comporta regras que especificam as modalidades de acesso ou de uso dos diversos componentes deste recurso comum, gerando um sentimento de pertencimento ao grupo, de identidade coletiva e de compartilhamento de saberes, práticas e, sobretudo, valores que a constituem, assim como contribui para a construção de confiança e união. Neste sentido, estes novos sistemas de gestão alternativos devem corresponder aos novos desafios colocados pela problemática socioambiental e garantir a participação do maior número de atores sociais possíveis (que tenham algum interesse no recurso), para que suas reivindicações sejam conhecidas, para que se promova o diálogo entre diferentes grupos de atores, para que se reconheçam os problemas e se pense em soluções conjuntamente, para que sejam percebidos e negociados os conflitos, e para que todos possam participar de maneira equitativa desses processos de gestão.

Essa necessidade se faz presente porque, de acordo com o que foi apresentado sobre os arranjos institucionais, especialmente os formais, podemos constatar que eles se apresentam como inovações políticas e institucionais. Entretanto, eles ainda são programas e políticas nas quais não se vê na prática participação efetiva, engajamento e organização por parte das comunidades; falta interação e diálogo entre os vários níveis governamentais e entre eles e as comunidades; constata-se a existência de *lobbies* de empresários e políticos; e reforçam o padrão de degradação ecossistêmica, mostrando-se incapazes de aliar

---

<sup>180</sup> Entendida aqui como “redobramento de qualquer ação ou prestação, que permite reconhecer o outro e participar de uma comunidade humana” (SABOURIN, 2009, p. 22).

objetivos de conservação e desenvolvimento, por mais que no discurso utilizado aparecesse essa intenção. Além disso, o planejamento e as ações governamentais não concederam a devida atenção à necessidade de valorizar a identidade e o conhecimento tradicional dos agricultores familiares no esforço de dinamização socioeconômica e na busca de sistemas alternativos de gestão na zona costeira, nem consideraram as especificidades e as mudanças ocorridas na agricultura familiar e na pesca artesanal nas últimas décadas.

A consolidação de novos espaços de gestão intermunicipal em Santa Catarina, sensíveis à problemática do meio ambiente e do desenvolvimento alternativo, como por exemplo o Fórum da Agenda 21 local da Lagoa de Ibiraquera, a Reserva Extrativista da Lagoa de Ibiraquera, o Conselho Gestor da APA da Baleia Franca e o Conselho Gestor do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, parece ainda incerta, se levarmos em conta a ausência de uma implicação efetiva do Governo Estadual no enfrentamento dos desafios suscitados por um novo estilo de gestão integrada, ecologicamente responsável e socialmente inclusiva.

Não obstante as conquistas já obtidas em termos de abertura de novos espaços de ação coletiva, as leis e regulamentos são raramente aplicados de forma consistente. Além disso, vem se tornando cada vez mais evidente que os laços de corrupção e clientelismo estão profundamente enraizados na dinâmica de funcionamento do sistema político (VIEIRA et al., 2009, p. 373).

Pelas complexas interações sociais existentes, verificou-se que os padrões conflituosos de interação envolvendo a rede de atores sociais presente no LCS e no LCN estão diretamente relacionados às deficiências do sistema de fiscalização do cumprimento dos arranjos institucionais embutidos no sistema de gestão e na inadequação de muitos desses arranjos para a atual conjuntura econômica, política, social e ambiental da região. Ou seja, num cenário marcado por resistências e até pela incapacidade das diversas instituições no sentido da integração de esforços, com regras formais definidas do tipo *top-down*, produzindo ações de “cima para baixo”, fragmentadas e setorializadas, sem consultas confiáveis às comunidades locais e desconsiderando sistematicamente as especificidades regionais e locais, provavelmente teremos consequências negativas para a gestão de um recurso, dificultando o diálogo e a negociação de conflitos entre os diferentes atores e a promoção de uma gestão sustentável dos recursos naturais. Soma-se a isso o

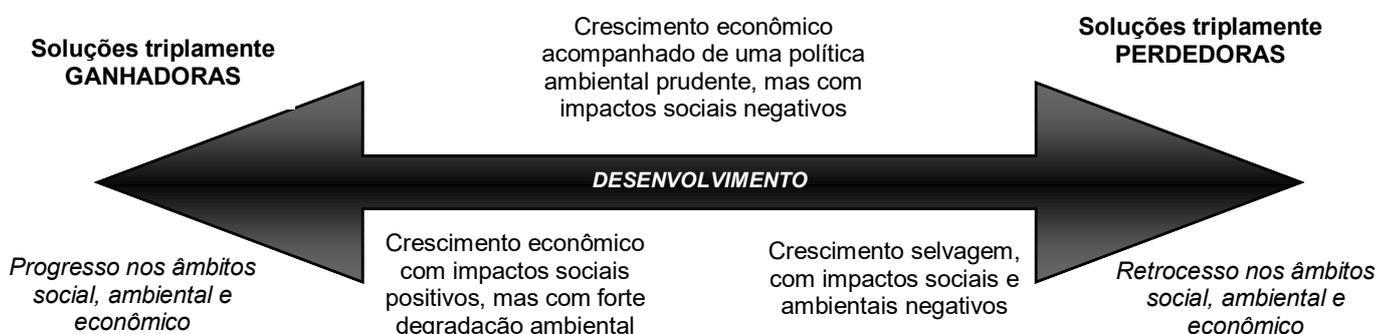
discurso ambiental de corte neoliberal expresso na proposta de um “crescimento sustentável”, que parece incompatível com a ideia de uma gestão democrática de estratégias sistêmicas de desenvolvimento, capaz de integrar: a “equidade social, a diversidade cultural, o equilíbrio regional, a autonomia e a capacidade de autogestão das comunidades e a pluralidade de tipos de desenvolvimento” (LEFF, 2001, p. 59).

Para o desenvolvimento de regras, instituições e incentivos, são necessários arranjos sociais que estimulem a flexibilidade e a inovação, considerando as dinâmicas de poder inerentes a novos arranjos institucionais e as relações estabelecidas, mesmo que assimétricas, entre os diferentes atores. Assim, seriam possíveis novas formas de governança que permitiria parcerias entre o Estado, as coletividades territoriais, os setores econômicos e associativos, os grupos de interesse e a sociedade civil, na qual o Estado não tenha o monopólio do interesse geral, mas que uma multiplicidade de atores possa intervir e participar das tomadas de decisão sobre gerir aquilo que é de todos.

## 6.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE A VIABILIDADE DE UMA DINÂMICA TERRITORIAL ALTERNATIVA

O desenvolvimento implica, para Sachs (2002b), progressos simultâneos nos âmbitos social, ambiental e econômico. São as chamadas soluções *triplamente ganhadoras*. No outro extremo, entretanto, encontra-se a configuração *triplamente perdedora*: retrocesso social, ambiental e econômico (ver Figura 17).

Figura 17 – Implicações do desenvolvimento e suas situações intermediárias



Fonte: Elaborado pela autora com base em Sachs (2002b).

Segundo as teorias de desenvolvimento brevemente analisadas no Capítulo 2, a trajetória de desenvolvimento do nosso País assumiu um perfil que pende mais para o lado “perdedor” do que para o “ganhador”. Ou seja, o desenvolvimento alcançado se deu privilegiando mais determinados aspectos, tais como o social e o econômico, por exemplo, em detrimento das questões socioambientais. Apenas a partir da década de 1990 este estilo de desenvolvimento começou a ser questionado. Começaram a emergir movimentos sociais ambientalistas, de maneira a sugerir a incorporação, nas agendas políticas, de alternativas ecologicamente prudentes, politicamente descentralizadas, economicamente solidárias e socialmente includentes.

Já no meio rural, a partir do surgimento e do fortalecimento dos novos movimentos sociais do campo, na década de 1970, começa a ser questionada a visão que se tinha do desenvolvimento até então. Vários autores ressaltam os efeitos perversos de sua aplicação, como o aumento das desigualdades sociais no campo e o êxodo rural; a impossibilidade das áreas urbanas de absorverem todo o contingente de mão-de-obra excedente proveniente do campo; e a diminuição gradativa da produtividade dos sistemas agrícolas, graças ao aumento do uso de insumos químicos que provocaram desgastes ambientais irreversíveis e a degradação dos recursos naturais (ANDION, 2007). No plano social, de acordo com Bergamasco e Antuniassi (1998, p. 281), o desenvolvimento da agricultura brasileira, delineada em linhas gerais no Capítulo 3, resulta “de um modelo que não foi escolhido nem planejado em função das disponibilidades de recursos naturais, mas sim, e principalmente, com base na imitação acrítica de experiências levadas a cabo em outros contextos socioambientais”.

Quanto à pesca, as mesmas observações são válidas, principalmente quando se faz o resgate das políticas voltadas para este setor e o favorecimento que foi dado à pesca industrial em detrimento da pesca artesanal. Assim sendo, vem se formando um consenso sobre a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento rural adotado no Brasil, reorientando as formas de intervenção do Estado e as políticas públicas (SCHNEIDER, 2004). Já foi reconhecida a necessidade de estabelecer parcerias com os governos e instituições locais e valorizar a participação da sociedade civil na gestão de suas ações. Mas é preciso mais que isso.

Ignacy Sachs sugere que seja trilhada uma trajetória que, antes de mais nada, reverta os impactos negativos gerados pela chamada “segunda revolução verde”: seus resultados deveriam ser aplicados prioritariamente visando o desenvolvimento da agricultura familiar. Este autor (2007c, p. 3) afirma que “o Brasil, como todos os países latino-americanos, teve uma trajetória de crescimento rápido, porém socialmente perverso: um modelo que os latinos chamaram de excludente e concentrador. O problema é como passar deste para um modelo incluyente e descentralizador”.

Algumas soluções podem ser vislumbradas. Por exemplo, no caso de *territórios rurais*, Schneider (2004) distingue seis maneiras distintas de se promover a articulação ou a mediação do local com o ambiente externo:

- mediante a produção agrícola e o fornecimento de matérias-primas, principalmente as ligações externas com as cadeias agroindustriais e do setor agroalimentar;
- mediante a revisão das configurações rural-urbanas;
- mediante a valorização da pluriatividade das famílias que residem no rural e trabalham em atividades não-agrícolas fora da propriedade e até no próprio espaço rural. Neste sentido, a “viabilização social e econômica de muitos territórios, por mais dependentes que sejam da atividade agrícola, passa a ser fortemente influenciada pela sua capacidade de gerar outras oportunidades de ocupação e trabalho” (p. 117);
- mediante a promoção de novas relações entre produtores e consumidores, especialmente em torno da questão da qualidade dos alimentos e na observância às formas sustentáveis de sua obtenção;
- mediante a revalorização urbana do rural, através, por exemplo, i) da ampliação do tempo livre e melhorias nos meios de comunicação – que cria um público e uma demanda crescente por atividades diferenciadas –; ii) pelo interesse da população em estabelecer formas de contribuir em ações de preservação e valorização do meio ambiente; iii) por interesses pelo rural associados ao patrimônio histórico, paisagístico, cultural ocasionando um novo fluxo de interações; iv) do retorno ao rural de aposentados e/ou antigos moradores; v) pela descentralização de atividades empresariais; e

- mediante articulações exteriores dos territórios rurais que se assentam sobre a dimensão sociocultural.

No meio rural, e podemos dizer também na zona costeira, a problemática territorial destaca o papel das redes formadas por ONGs, associações comerciais, empresários locais, agências de desenvolvimento, produtores e suas organizações, comunidade local, etc. Ao lado da valorização da multiplicidade de atores envolvidos comparece o estímulo a projetos negociados por meio de alianças políticas capazes de mobilizar os recursos locais, ampliando as possibilidades de reprodução social e econômica dos habitantes desses espaços. Justifica-se assim a mudança do referencial na construção de uma nova geração de políticas públicas voltadas para a promoção de um estilo de desenvolvimento mais sustentável. Pois na ausência da preocupação efetiva pela sustentabilidade ecológica e social, os territórios tendem a se “deteriorar qualitativamente” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a).

Essas reestruturações irão reacender o interesse pelo meio rural, já que veio à tona a consciência da inadequação do modelo tradicional de desenvolvimento rural às especificidades dos ecossistemas e das necessidades socioeconômicas do país<sup>181</sup>. E é neste sentido que nesta tese foi analisada a viabilidade de um modelo de desenvolvimento alternativo para o território centro-norte e centro-sul da zona costeira de Santa Catarina.

#### **6.8.1 Os espaços de manobra para se pensar um cenário de co-gestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira catarinense**

Considerando este contexto mais amplo mas tratando agora do caso específico de Santa Catarina, o modelo de desenvolvimento existente é diferente daquele que caracteriza as demais regiões do País porque, desde a época da colonização europeia, foram abertos e mantidos espaços para o fortalecimento gradativo dos pequenos empreendedores. Entretanto, como vimos anteriormente,

---

<sup>181</sup> E, acrescenta-se a isso, na literatura dos recursos comuns, também já foi demonstrada a insuficiência de sistemas de gestão convencionais (HOLLING; BERKES; FOLKE, 1998).

este modelo começa a apresentar sinais de esgotamento a partir dos anos 1980, devido, por exemplo, a perda de competitividade dos diferentes setores econômicos e ao agravamento dos problemas socioambientais (VIEIRA, 2006). Diante deste cenário, torna-se então necessário buscar espaços de manobra para a gestão de estratégias de novos estilos de desenvolvimento, que estejam ligados com a diversidade de situações existentes em cada contexto territorial. Neste sentido, para Vieira (2006), algumas necessidades começam a transparecer:

- uma transição agroecológica no setor primário, apoiada em modalidades alternativas de cooperativismo;
- a constituição de estratégias inovadoras de processamento de recursos naturais renováveis em unidades industriais desconcentradas;
- o surgimento de modalidades alternativas de atividade turística de baixo impacto socioambiental; e
- o adensamento da rede de fóruns de desenvolvimento nos níveis local, microrregional e regional.

Além disso, torna-se indispensável pensar também em

uma estratégia de desenvolvimento regional e urbano decididamente preventiva e pró-ativa, inspirada nos princípios norteadores da Agenda 21 e apoiada num diagnóstico atualizado e competente dos condicionantes estruturais e das alternativas possíveis de enfrentamento dos processos de degradação social e ecológica em curso (VIEIRA; CUNHA, 2002, p. 297).

O enfoque de desenvolvimento territorial sustentável parece capaz de corresponder ao ideal de uma agricultura familiar e de uma pesca artesanal dinâmica e diversificada. Ele parece capaz de gerar um novo olhar sobre o rural, representando-o em sua relação com o meio urbano, e potencializando aspectos deixados de lado por outras teorias do desenvolvimento. Esse novo rural, seria, como afirma Abramovay (1998), além de um espaço produtivo, um espaço de vida, portador de uma identidade própria e capaz de gerar inovações e novas oportunidades de desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que se promove o desenvolvimento, a sustentabilidade é levada em conta – o desenvolvimento territorial sustentável não privilegia apenas os aspectos socioeconômicos, mas internaliza também as dimensões socioambiental, sociocultural e sociopolítica. Ele tende a ser construído de

“baixo para cima”, levando em conta as necessidades reais da população, e não apenas de uma minoria – corresponde assim às necessidades levantadas por esta pesquisa.

Contudo, apesar das mais variadas conotações que damos à palavra sustentabilidade, é mister afirmar que ainda estamos em uma fase de transição para este tipo de atividades, que varia conforme os diferentes estágios de desenvolvimento entre os diversos países e dentro dos próprios países. Maristela do Carmo (1998) nos lembra que esta sustentabilidade deve vir junto com a noção de embutir nas classes dirigentes outras racionalidades éticas que se transformem em estratégias econômicas diferentes das atuais. Assim, há um equilíbrio entre seus projetos e objetivos, os meios para atingi-los e os resultados que se quer obter (DO CARMO, 1998; BRANDENBURG, 1999). Também é necessário superar alguns desafios, como desenvolver políticas públicas estruturadas e implementadas para esse fim, políticas agrícolas e pesqueiras diferenciadas que possam promover o acesso democrático aos meios de produção e à desconcentração de renda (DO CARMO, 1998). Além do mais, é preciso que os agricultores e pescadores se organizem em formas associativas, é preciso escolher democraticamente novos personagens comprometidos com estas questões, principalmente com a construção de uma sociedade sustentável, é preciso repensar o papel do Estado como promotor e incentivador da agricultura familiar (JEAN, 1994) e da pesca artesanal, e agora também de atividades não-agrícolas desenvolvidas também na zona costeira. De acordo com Lamarche (1993, p. 332): “tudo depende do progresso econômico destes próximos anos e da capacidade do Estado brasileiro de dotar-se de uma política agrícola e de impô-la aos diversos parceiros sociais”. Pode ser adicionado a isto tudo a necessidade dos agricultores familiares, dos pescadores artesanais e da própria comunidade tradicional de superarem a visão negativa que tem de si mesmos e o sentimento de inferioridade que muitas vezes os dominam (BRANDENBURG, 1999).

Diante disso, como harmonizar os diferentes usos dos recursos? Como pensar em um sistema de gestão alternativo para os recursos naturais de uso comum desse território, dada a atual situação ali verificada? Como alcançar consensos entre atores com interesses tão distintos? Em medida e até que ponto seria possível pensar em uma dinâmica territorial alternativa para o território, para fazer frente ao cenário até aqui delineado e levando em consideração as inovações e iniciativas inovadoras

existentes, mesmo com todas as suas dificuldades? Uma das alternativas visualizadas seria a adoção de um sistema de cogestão adaptativa voltada para o desenvolvimento territorial sustentável. Porém, como concretizá-lo?

Primeiramente, seria necessário ordenar as informações existentes e usá-las para engajar os grupos de atores sociais, explorando as suas prioridades. Um processo iterativo começaria com reuniões envolvendo, a cada vez, grupos de atores sociais categorizados, para discutir os problemas de gestão para, em seguida, identificar opiniões convergentes. Uma segunda etapa envolveria a apresentação, aos atores sociais, dos resultados de suas próprias deliberações e das de outros grupos. Por fim, seriam organizadas várias reuniões de negociação de novas opções, já que estas reuniões viriam a gerar confiança nos conceitos e nos procedimentos de negociação e validariam o conhecimento local do sistema de gestão do recurso em questão.

A dinâmica essencial desses processos de tomada de decisão pode basear-se no enfoque patrimonial (MONTGOLFIER; NATALI, 1987; 2002; GODARD, 2002; OLLAGNON, 2002), no qual os atores individuais e/ou coletivos, que se reconhecem portadores de diferentes representações da relação sociedade-natureza, desenvolvem um interesse comum pela transmissão intergeracional da qualidade dos recursos e dos meios naturais. Em função de seus próprios interesses patrimoniais, eles irão definir, de forma concertada,

as regras e os instrumentos de gestão a serem acionados, bem como as regras de atualização desses regimes de gestão. O sucesso dessa negociação, que não exclui – ao contrário – as fases de conflito, depende da elaboração de uma linguagem comum, da definição de um local e de procedimentos de negociação indutores de acordos (GODARD, 2002, p. 261).

Assim, para que os processos de tomada de decisão tenham êxito, é preciso conjugar as dimensões da eficiência, da sustentabilidade ecológica e da equidade, de forma a garantir que a ação coletiva seja possível, que no longo prazo os recursos não sejam destruídos, e que todos tenham igualdade de oportunidades no acesso e na distribuição de riquezas advindas da utilização dos recursos (VIEIRA, 2005c). Desse modo, em diferentes graus, todos os atores são investidos do estatuto de “gestores da qualidade da natureza” (OLLAGNON, 2002).

Desse ponto de vista, uma gestão “adaptativa” dos recursos naturais existentes em cada contexto regional deveria pressupor a explicitação das modalidades de desenvolvimento consideradas pelas populações que o habitam como as mais desejáveis. As estratégias possíveis de ação decorreriam desta opção normativa por um novo projeto de sociedade, exigindo um sólido investimento na formação de uma base de conhecimento científico interdisciplinar sobre a dinâmica ecossistêmica e sobre as consequências adaptativas das ações antrópicas sobre esta dinâmica (VIEIRA; WEBER, 2002, p. 42).

Durante a pesquisa constatou-se que os próprios atores já se conscientizaram da necessidade de pensar em alternativas para a gestão dos recursos naturais de uso comum, alternativas estas que não prejudiquem, social, ambiental e economicamente, atividades como a agroecologia, por exemplo. E a busca dessas alternativas deve se dar de maneira integrada e participativa, envolvendo os mais diversos atores nos processos de tomada de decisão.

Em outras palavras, é preciso criar ou reforçar as redes e as formas de cooperação:

as estruturas de intercâmbio entre pesquisadores, associações civis, empresas privadas e órgãos públicos são fundamentais para estimular a reflexão de novos projetos, [...], além da negociação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergências em novos projetos, de tal forma que todos aproveitem a ‘atmosfera’ propícia à geração de iniciativas inusitadas (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009a, p. 39).

Novos espaços se abrem também ao desenvolvimento do direito ambiental, um campo de conhecimento ainda incipiente no Brasil, e à conquista de uma legislação ambiental cada vez melhor ajustada às necessidades de uma gestão local ou comunitária dos recursos de uso comum (VIEIRA, 2006). Neste sentido, os municípios podem (e devem) legislar em regime de cogestão.

Além disso, é neste momento que se destaca a necessidade de um sistema de cogestão adaptativa que permita o estabelecimento de conexões institucionais transescalares. Ou seja, a articulação de múltiplos atores, a consideração dos vários níveis de organização política e das várias escalas pertinentes e as *incertezas* constitutivas do processo evolucionário se tornam essenciais para que as atividades diversas que coexistem num mesmo território se desenvolvam dentro de limites bem

definidos, fazendo com que todos os atores sociais possam participar do sistema de gestão. Desse modo, todos compartilhariam responsabilidades no trabalho de gestão e, ao mesmo tempo, aprenderiam com base numa avaliação permanente das consequências de suas ações: é o “*aprender a fazer fazendo*”, que incorpora também o desenho de novas regras de uso e uma combinação criativa de conhecimentos científicos e conhecimentos locais se for implementado de maneira participativa. Esse sistema de *governança territorial* é importante porque ajuda a preservar inclusive os recursos do capital social, ou até mesmo a gerá-los onde eles ainda não existem.

Além disso, surge uma questão interessante quando pensamos nos termos de DTS: na zona costeira catarinense existem atividades que se contradizem mutuamente. Como pensar em uma constituição de “cesta de bens”, que valorizam os produtos territoriais, sabendo da existência e do crescimento tendencial de projetos e programas de desenvolvimento que não se preocupam com a conservação do meio ambiente (a preocupação é apenas no discurso), e que as opções que se apresentam, no caso iniciativas inovadoras, precisam entrar nesse jogo político e nas relações de poder para buscar maneiras de se difundirem e se fortalecerem, e com isso acabam por reproduzir um modelo econômico, social e político que, a longo prazo, tenderá a excluir as comunidades tradicionais das benesses do desenvolvimento, deixando-as mais marginalizadas do que se encontram hoje?

Primeiramente, algumas considerações precisam ser feitas. O território é um resultado e não um dado, construído a partir das estratégias dos atores envolvidos e de mecanismos de aprendizagem coletiva, ou seja, a aquisição de conhecimentos, de informações comuns, por meio da prática ou da experiência coletiva. O território “ideal”, dentro do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável

fundamenta-se num projeto ‘territorial’ construído coletivamente, ao qual podem ser agregados os mais diversos projetos individuais e coletivos, sempre adaptados à realidade concreta da base de recursos naturais e culturais existentes e geridos segundo os princípios da governança democrática [...] O território passa a ser assim uma construção social, um ‘espaço de projeto’, produto do entrelaçamento de projetos individuais e coletivos, no qual se instituem processos de identificação e de negociação de interesses comuns e conflitantes. Envolve atores e instituições locais que não defendem necessariamente os mesmos grupos, os mesmos interesses e as mesmas ideias, mas que trabalham de forma articulada, buscando formar consensos em torno da possibilidade de se gerar estratégias inovadoras de dinamização econômica, gestão ecologicamente prudente dos recursos naturais e recriação do tecido social local (TONNEAU; VIEIRA, 2006, p. 317; 325).

Mas um território “ideal” não existe. Como afirmam Tonneau e Vieira (2006), ele é apenas um ideal-regulativo, concebido à luz de uma epistemologia sistêmica e, portanto, não-determinista e necessariamente incerta. Trata-se, sobretudo, de identificar e valorizar as dinâmicas de coordenação e organização das relações e dos fluxos existentes entre os agentes locais e entre o território e seu ambiente externo (SABOURIN, 2002).

Assim, o planejamento e a gestão do território passam a ser norteados por objetivos e estratégias integrados, de modo que os agentes produtivos sediados num território sejam 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, 2006b, p.136).

Todos estes elementos geram as condições propícias para a 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). Trata-se de identificar e valorizar os recursos territoriais para que se tornem ativos territoriais. Desse modo, não são somente os produtos e os serviços que se vendem localmente por meio das contribuições de todos os atores (incluindo os atores públicos) e da integração das amenidades ambientais (paisagens, climas etc.). Dessa forma, o *próprio território torna-se o produto a ser intercambiado*. Para tanto, três exigências básicas devem ser atendidas:

- a constituição de uma imagem específica, caracterizando os produtos do território: é a incorporação do simbólico e do material (GUMUSCHIAN, 2002 apud CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009b),
- a priorização dos mercados locais, e
- a discriminação entre os produtores, ao estabelecer um processo seletivo dos que vão se beneficiar com a disponibilidade das “cestas de bens”.

Em termos de avanços, cabe ressaltar que as iniciativas inovadoras aqui analisadas oferecem produtos ou serviços originais, que na sua maioria, são

estritamente conectados ao modelo cultural e às práticas tradicionais da região (seja de origem açoriana, africana ou indígena). O exemplo da farinha de mandioca é interessante. A farinha no Brasil pode ser considerada como um produto comum, fácil de encontrar em diversos supermercados da região. Entretanto, as visitas e os encontros com diferentes donos de engenhos revelaram a sua especificidade: o litoral de Santa Catarina é o berço da mecanização da fabricação da farinha de mandioca. Apesar da difusão dos saberes e das técnicas para outras regiões do Brasil, a farinha no litoral catarinense encontra-se com características muito particulares: é branca, sem resíduos de casca (pequenos pontos marrons), poucas fibras e com uma granulometria extremamente fina. Da mesma forma, os personagens do folclore do Boi de Mamão<sup>182</sup> também são específicos da região. A organização de eventos abertos ao público (festival do Boi de Mamão) contribui para tornar conhecido o litoral através da sua cultura e das suas especificidades.

Um outro elemento que vale a pena destacar é a presença dessas iniciativas em vários tipos de mercados: os mercados genéricos (lojas, feiras, supermercados, ou outros espaços de venda que não valorizam nem a origem do produto nem o produtor), os mercados de proximidade que englobam os espaços de venda que dependem de uma rede de organização (espaço de venda do comércio justo e da rede da agroecologia, por exemplo), ou ainda os mercados territorializados, no qual a venda direta predomina. Entram nessa categoria os espaços de venda em que encontram-se produtores e consumidores sensíveis e atentos a valorizar as produções locais, os valores culturais e naturais através do ato da sua compra. Nesse sentido, o relacionamento do consumidor com o produtor é mais forte e são muitas vezes associados a outras atividades<sup>183</sup>.

A identificação dos produtos e dos serviços e o seu posicionamento na Figura 18, adaptado de Peyrache-Gadeau, Perron e Janin (2009), permitem avaliar rapidamente qual é a importância e as contribuições dos produtos e serviços das iniciativas inovadoras e das inovações para a especificação do território. Desse modo,

---

<sup>182</sup> O boi de mamão é um folclore presente do sul do País até o Norte na Amazônia, mas os personagens e as sequências das cenas apresentam variações importantes entre as regiões.

<sup>183</sup> Visitas aos locais de produção; farinha aberta ao público; eventos festivos em propriedades rurais; compra antecipada da produção; colheita direto na propriedade (colha-e-pague, pesque-e-pague).

concluímos que a contribuição dessas iniciativas permite a construção de uma oferta diferenciada e específica, além de consolidar novos tipos de mercados.

Figura 18 – Posicionamento dos produtos e serviços das iniciativas inovadoras nas regiões de estudo

		Nível de conexão dos produtos/serviços com o território			
		oferta genérica	especificidade da produção ou serviços (produtos colônias, produtos caseiros)	especificidade produção e origem	especificidade territorial (valor cultural, simbólicas, patrimonialização)
Nível de territorialização dos mercados	Territorialização				
	Mercado nacional	Arroz, pescado Festa do marisco Recursos naturais (dunas, lagoas, lagoas)		Pesca do camarões (pomboca, remo e vela)	
	Mercados de proximidades Redes sociais		Produtos coloniais, mercados dos produtores, Gado colonial, artesanato Artesanato, grupos de artesãos Turismo comunitário Pesca artesanal (camarões, siris, tainhas) venda direta	Produtos orgânicos eco feira Festa da mandioca	Corrida de canoa (pescadores) Farra do boi, festa boi de mamão Desfile de carros de boi Festas religiosas
	Mercados territorializados Valores simbólicas e identitárias		Tainha escalada Rancho de pesca (visitas)	Produtos quilombos	Farinha de mandioca – engenho movimento Slow food Caminhos – sambaqui Baleia franca Pesca da tainha

Fonte: Cerdan; Vieira (2011), elaborado a partir de Peyrache-Gadeau, Perron e Janin (2009)

Alguns dos protagonistas encontrados apontaram a importância de se recorrer ao uso de instrumentos oficiais de reconhecimentos da qualidade ou de valor patrimonial para conhecer o seu mercado. Muitos produtores de mandioca no litoral centro-sul se organizaram para melhorar a comercialização da sua farinha através do projeto de uso de marca coletiva, da reflexão sobre uma eventual indicação geográfica, além do reconhecimento desse produto como fortaleza do movimento *slow food*. Outros pescadores buscam valorizar a colheita e consumo tradicional do berbigão, pequeno molusco presentes no costão brasileiro. Segundo esses produtores, tais instrumentos permitem dar maior visibilidade ao produto e ao território, assim como permite criar novas espaços de aproximação entre produtores e consumidores interessados nesse tipo de produto.

Neste sentido, a redefinição e a legitimação de determinados dispositivos de mercado passam a ser colocados a serviço da promoção da agricultura familiar, da proteção da diversidade biológica e cultural, e da sustentabilidade da agricultura e dos

territórios rurais, conduzindo ao fortalecimento gradual do IPHAN, do *Movimento Slow Food* no Brasil e dos novos movimentos de promoção da agroecologia.

Trabalhando com a relação inovação/agroecologia, algumas considerações podem ser feitas. Este processo possui três características de inovação social e territorial (HILLIER et al., 2004):

- ele responde à satisfação das necessidades das populações locais que reforçam suas capacidades a partir de uma leitura compartilhada dos agroecossistemas e da valorização das práticas socio-produtivas pouco ou nada valorizadas socialmente. Estas práticas constituem o suporte de debates, a base das negociações e é o principal objeto intermediário para a construção de um projeto alternativo (GOULET, 2008);
- ele é a base social de experimentações levadas a cabo pelos agricultores. Valorizando as relações não-mercantis e permitindo responder às necessidades de base, demonstram a importância do trabalho baseado sobre as comunidades, compreendendo aqui como as interações no interior dos grupos humanos definidos segundo critérios geográficos, sociológicos, políticos ou econômicos;
- ele valoriza um processo de governança multi-escala das inovações que estão se enraizando nos territórios. Quando se fala da construção social e política de “territórios agroecológicos”, isso somente se dá a partir de um esforço de compartilhamento e de consolidação de uma identidade coletiva, estabelecida sobre a construção de um projeto alternativo de desenvolvimento e sobre os arranjos institucionais necessários à sua implementação.

Se esta abordagem permite mobilizar e ativar as diferentes formas de capital, é preciso também que as capacidades dos agricultores e dos pescadores sejam reconhecidas e valorizadas de maneira democrática. E isto está ligado às suas “capacidades”, que remetem à necessidade de mudanças institucionais do Estado, de modo que faça evoluir a esfera pública do desenvolvimento por sua própria ação.

Neste processo, o papel dos mediadores coloca em xeque as competências frequentemente ausentes e necessárias para desenvolver realmente processos pedagógicos suscetíveis de se construir indivíduos mais autônomos. A construção

dessas competências deve ser um papel importante no meio acadêmico, criando novos arranjos institucionais com os movimentos sociais em torno de redes pluri, inter e transdisciplinares.

Esta visão técnica e política de transição agroecológica muitas vezes se constrói sem se preocupar com os resultados. Como todo processo social, a transição conhece uma trajetória evolutiva oscilante e não linear. A preocupação central se orienta para os processos e sobre a capacidade de agregação de experiências locais. Esta é uma mudança metodológica significativa, um novo referencial, mais próximo do desenvolvimento sustentável. Ela está ligada ao reconhecimento das múltiplas funções que a agricultura e a pesca assumem em relação à produção de alimentos, de geração de emprego, de produção de riquezas, de conservação da paisagem e a promoção de serviços ambientais, sem esquecer da luta contra a pobreza. Ela trata também da capacidade de processos de transição para diminuir as desigualdades sociais e não criar uma nova elite agrária de agricultores familiares agroecológicos. Esta é a ideia de justiça social (RAWLS, 1999) e também a base das teorias sobre inovação social (HILLIER et al., 2004).

Analisar os processos de transição agroecológica segundo os princípios da inovação socioterritorial mostra a importância da satisfação das necessidades humanas básicas e a inovação das relações sociais e de governança, destacando a capacidade sociopolítica e o acesso aos recursos necessários a esta satisfação, compreendendo a participação nas tomadas de decisão política no interior de estruturas frequentemente alienadas. Isto quer dizer que a transição agroecológica como inovação social corresponde às mudanças tanto a nível institucional quanto ao nível dos comportamentos coletivos e individuais em vista de uma transformação de sistemas de produção agrícola.

De forma geral, a inovação ocupa um lugar central no território. A partir do momento em que se considerou a dimensão cultural na economia, foi possível notar que os territórios abrigam uma capacidade de inovação excepcional, baseada na ideia de se diferenciar um território do outro. Reforçamos assim a hipótese de Pecqueur (2001; 2006b), de que para sair de um problema é preciso diferenciar um produto para que ele se torne específico e, então, consiga escapar da concorrência.

Contudo, nada do que foi analisado ou proposto aqui vale a pena se as comunidades não começarem a trabalhar sua autonomia, sua *self-reliance*, seu

dinamismo. As comunidades devem ser elas mesmas capazes de mobilizarem suas capacidades criativas para responderem a seus problemas e valorizar suas potencialidades. Elas precisam identificar quais são seus problemas, para onde querem ir. Suas dificuldades devem ser tratadas de maneira conjunta, devem ser percebidas como tal por todos os grupos de atores existentes no território, a problemática deve ser compartilhada. Apesar de constatarmos a necessidade de agentes externos para os processos de negociação e de compromisso entre os atores, as próprias comunidades precisam desenvolver um certo grau de autonomia e perceberem seus problemas como reais problemas, e desejarem e buscarem soluções para eles. Somente assim e neste contexto é que a inovação pode ser um vetor de mudança social e ser capaz de se transformar num instrumento para se pensar em novas dinâmicas territoriais, que sejam vistas como alternativas viáveis aos atuais sistemas dominantes.

### **6.8.2 Enfim, é viável uma dinâmica territorial alternativa na zona costeira de Santa Catarina?**

Se considerarmos os princípios de ação das inovações e iniciativas inovadoras que estão em curso na zona costeira catarinense, e que foram analisadas nesta tese, podemos verificar se elas respondem à emergência de uma dinâmica alternativa de desenvolvimento – e qual a viabilidade para tanto. Neste sentido, alguns pontos devem ser considerados:

- autonomia dos indivíduos: valorizar a capacidade de cada um, satisfazer as necessidades básicas através de suas próprias necessidades;
- proximidade física e inscrição em uma lógica territorial: responder localmente às necessidades locais (fornecedores locais), a partir de tecnologias locais adaptadas ao lugar e aos recursos disponíveis, bem como o saber local. Pode ter atores próximos fisicamente;
- proximidade organizacional: reduz a cadeia logística, possibilidade de recorrer a meios solidários, aqui é importante a rede de atores;

- proximidade institucional: atividade cooperativa e solidária entre as empresas. As relações entre os indivíduos e as organizações econômicas devem ser segundo os princípios da reciprocidade, da cooperação e da solidariedade. Pode ter troca entre territórios não contíguos, mas que tenham os mesmos valores;
- compartilhamento de conhecimentos constituídos: importante compartilhar experiências;
- participação dos atores na definição dos objetivos e das práticas: discutem objetivos e práticas, participação cruzada e não-hierárquica;
- ligação com outras esferas: ligação com a esfera mercantil, cultural;
- objetivos ecológicos: apoio a uma agricultura menos intensiva e mais ecológica, produção a partir de recursos recicláveis, técnicas com pouco impacto ambiental.

As iniciativas locais de desenvolvimento destacadas nesta tese baseiam-se num certo número de características comuns: (i) a proximidade entre atores integrados ao mercado; (ii) a autonomia das comunidades constituídas na capacidade em responder às necessidades expressas pelos seus membros levando em conta as características físicas de um meio ambiente de proximidade; (iii) o compartilhamento de conhecimentos constituídos que reforçam a proximidade entre os atores; e (iv) procedimentos de democracia participativa que permitam aos indivíduos aderirem aos mercados e praticarem as trocas necessárias.

Parece determinante que sejam preservados os princípios de ação como a proximidade, a democracia participativa e o aumento da capacidade. Estes são os princípios que permitem aos atores se apropriarem localmente dos jogos existentes e de se coordenarem em função de valores compartilhados (BUCLET, 2011). E a proximidade adquire uma importância fundamental sendo o motor de inovação, como já destacado por (ZAOUAL, 2008).

O recurso às tecnologias da informação e da comunicação permite fazer circular um saber tanto organizacional quanto técnico, propiciando o crescimento da proximidade entre atores ancorados em espaços físicos separados. A proximidade não é geográfica, mas sim é fundada sobre uma mesma vontade de recusar a massificação e a standardização da sociedade – portanto, sobre uma visão comum. A abordagem, para se pensar numa dinâmica alternativa de desenvolvimento, deverá

ser aquela de uma pluralidade de modos de trocas entre atores privilegiando os contextos territoriais, antes de uma homogeneização dos modos organizacionais suscetíveis de abarcar as diversidades locais em detrimento da criatividade e da responsabilização dos atores. Neste sentido, uma reflexão deverá ser feita quanto ao papel que poderiam assumir os poderes públicos, a sociedade civil e o mercado.

De acordo com a corrente socioantropológica, que entende o desenvolvimento como um fenômeno social construído e apropriado pelos diversos atores sociais, há uma clivagem entre o que é pensado nos projetos de desenvolvimento e o que é praticado pelos atores sociais. Isso foi possível perceber quando conhecemos algumas das inovações políticas e institucionais e o que realmente é apropriado e desenvolvido pelos atores locais e extraterritoriais.

No entanto, mesmo assim o ator é um indivíduo plural, capaz de refletir sobre os seus atos e dotados de múltiplas racionalidades, já que está inserido em um sistema de ação. E suas estratégias impulsionam o processo de mudança social, que se dá por meio de processos de inovação. As inovações bem-sucedidas são frutos de uma negociação e de um compromisso entre os atores, não importando se são radicais, incrementais ou disruptivas – apesar de que, no estudo aqui efetuado, as inovações enquadram-se como incrementais, porque ainda não apresentaram a capacidade de mudar todo o sistema econômico, mas sim aperfeiçoaram o que já existiam e se apresentam como soluções criativas para os problemas que vão surgindo. E aqui vale lembrar: a proposta nem sempre é mudar radicalmente, mas como pudemos notar, mas sim criar formas de resistência e de manutenção de suas lógicas de reprodução social, econômica e cultural, especialmente entre os agricultores familiares, os pescadores artesanais e os atores ligados à cultura.

Para que exista o compromisso entre os diversos atores para que uma inovação seja bem-sucedida, é essencial o papel dos agentes de desenvolvimento, que vão gerenciar as relações de força e de poder que estão em jogo, já que existe diferentes interesses, diferentes visões de mundo e diferentes lógicas de ações de cada grupo de ator. Além disso, a forma de perceber e fazer uso de determinado recurso também difere, e isso influencia diretamente se ele será ativado como um recurso territorial ou não, se vai permanecer como latente ou mesmo nem chegar a ser percebido como um recurso potencial.

É neste sentido que a resposta de como as inovações podem ser uma saída para se pensar uma dinâmica alternativa de desenvolvimento pode ser exatamente essa: é preciso a negociação da harmonização dos diversos interesses em torno do acesso e dos usos de um dado recurso, seja ele existente de forma latente ou já estando ativado. Dessa negociação deve surgir um compromisso, e são os agentes de desenvolvimento que precisam estar presentes para fortalecer esse compromisso. Nos casos aqui estudados, esses agentes se apresentam como atores externos (ou extraterritoriais), que gerenciam as relações de força e de poder que estão em jogo. Nos dois territórios estudados, a presença desses atores é fundamental para a adoção, difusão e fortalecimento das iniciativas inovadoras e inovações. Os principais são a EPAGRI, as universidades e as ONGs, que possuem uma atuação mais próxima das comunidades tradicionais. Mas atores individuais externos também estão presentes e se mostram como agentes necessários para esta construção do compromisso entre os diversos grupos de atores.

Nessa perspectiva, a figura de um mediador territorial ganha relevância (podendo vir a ser um líder comunitário, um ator extraterritorial membro de uma ONG ou um pesquisador, por exemplo). Muitos deles fazem parte das coalizões existentes, algumas delas ainda emergentes – e isso mostra a necessidade de atuação em conjunto da sociedade civil, Estado e mercado, formando assim um sistema de governança territorial para o DTS.

Na ausência desses atores externos, ou de um mediador territorial, e na falta deste impulso e incentivos, as inovações e as iniciativas inovadoras acabam não passando muitas vezes de projetos, e torna-se difícil articular membros integrantes destas dinâmicas territoriais alternativas com outros atores do território. No caso específico do litoral centro-norte e do litoral centro-sul catarinense, não basta a autonomia das comunidades, nem seu dinamismo ou *self-reliance*. Claro que esses conceitos são fundamentais, que eles devem ser estimulados entre as comunidades tradicionais para que não se crie excessiva dependência, mas é necessário, junto a isso, a presença desses agentes de desenvolvimento que negociem a harmonização de diversos interesses e firmem um compromisso entre objetivos tão distintos quanto ao acesso e ao uso dos recursos.

Portanto, para que ocorra o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina e que seja colocado em curso uma dinâmica territorial

integrativa das outras dinâmicas atualmente em curso na região, ainda é necessária a presença de coalizões territoriais compromissadas com a conservação do patrimônio natural do território (de um ponto de vista econômico, social e cultural); de diferentes modalidades de difusão das inovações no nível local; de comunidades autônomas (*self-reliance*) com capacidade organizativa; de aprendizagem adaptativa entre os atores; e de um novo padrão de gestão voltada para a valorização da endogeneidade das inovações e para a garantia da sustentabilidade ecológica e social das estratégias de desenvolvimento no longo prazo. Além disso, este novo padrão de gestão deve contar com a presença de redes sociais e arranjos institucionais informais e de atividades socioeconômicas alternativas.

Somente considerando todas estas questões é que as inovações serão bem-sucedidas, só assim teremos a mudança social. Ou seja, apenas desse modo, e com esta complexidade, é que se torna possível pensar na viabilidade de uma dinâmica alternativa de desenvolvimento para a zona costeira de Santa Catarina.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia desta tese surgiu pela necessidade de aprofundar análises feitas a partir da realização de outros projetos de pesquisa, como já foi destacado durante o trabalho. A preocupação principal era sistematizar e sintetizar, de maneira articulada, todos os relatórios e artigos já produzidos no âmbito desses projetos, especialmente o DTR e o DTR-IC. A fim de não ficar apenas um trabalho de síntese, e procurando outra forma de compreender o que está acontecendo em dois territórios da zona costeira de Santa Catarina, o foco recaiu sobre as inovações e iniciativas inovadoras que estão surgindo na zona costeira catarinense. Dessa forma, poderíamos compreender melhor as dinâmicas territoriais ali existentes e avaliar a viabilidade de uma dinâmica alternativa de desenvolvimento para a região.

Para cumprir este objetivo, o enfoque analítico utilizado foi o da cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável. Ele foi trabalhado por meio da junção de dois modelos de análise: o modelo de Oakerson (1992), como pano de fundo, porém adaptado para as variáveis específicas para a tese; e o modelo de análise de experiências inovadoras, de Cerdan e Vieira (2011), que foi utilizado para compreender as inovações e as iniciativas inovadoras existentes na zona costeira – e consequentemente as dinâmicas territoriais consolidadas ou emergentes.

A questão principal de pesquisa foi: considerando que as inovações se inserem e determinam dinâmicas territoriais de desenvolvimento, *como explicar os entraves que dificultam o surgimento, desenvolvimento e fortalecimento de dinâmicas alternativas de desenvolvimento territorial sustentável constatadas na zona costeira de Santa Catarina?* Em busca de respostas, foi analisado o *jogo de atores* nelas envolvido, explorando suas dimensões tanto cooperativas quanto conflitivas, bem como os arranjos institucionais formais e informais que se relacionam e influenciam estas inovações e iniciativas inovadoras – produtivas e sociais, institucionais e políticas, e também culturais. A intenção era portanto elucidar não apenas a dinâmica das ações coletivas – conflituosas e sinérgicas – voltadas para a criação de estratégias alternativas de desenvolvimento, mas também, de um ponto de vista normativo, pensar o fenômeno do desenvolvimento territorial de forma sistêmica, mobilizando as noções de aprendizagem, reciprocidade, cultura política, capital social,

pluriatividade, conexões institucionais transescalares, conhecimento ecológico tradicional e cultura açoriana.

A partir dessas análises, foi possível comprovar a hipótese inicialmente levantada. Ou seja, as relações estabelecidas entre os diferentes atores têm um papel crescente na estruturação da relação de poder entre eles, na emergência de grupos de atores com maior poder que os outros e na formação de seus discursos e projetos de desenvolvimento. E estas relações estabelecidas reforçam a reprodução de um modelo clientelístico de dependência política no nível local. Para se manterem ou se desenvolverem, estas inovações acabam sendo cooptadas pelas elites hegemônicas, limitando assim os espaços de auto-organização dos atores locais em nome do princípio de subsidiaridade (um círculo vicioso que dificulta o surgimento, o desenvolvimento e o fortalecimento das inovações). Dessa forma, não existe ainda em curso um processo efetivo de *construção de territórios*, em função da carência de dinamismo entre os atores sociais neles envolvidos, especialmente aqueles considerados como pertencentes às “comunidades tradicionais”. Todavia, estas inovações podem ser consideradas processos de ativação dos recursos territoriais conduzidos por diferentes categorias de atores territoriais que mobilizam recursos e instrumentos de políticas para resolver um problema particular, ou responder à uma oportunidade dada. Assim, permitem que ocorram processos de aprendizagem individual e social entre os diferentes atores, e em diversos graus.

Para comprovar esta hipótese, e na linha dos objetivos propostos para este estudo, foi realizada inicialmente a análise da trajetória de desenvolvimento de Santa Catarina, mais especificamente do litoral centro-norte e centro-sul catarinense, passando pelo entendimento do debate conduzido atualmente sobre alternativas de desenvolvimento rural e urbano. Procurou-se caracterizar o contexto do surgimento e fortalecimento das dinâmicas territoriais existentes, tanto as consolidadas quanto as emergentes. Assim, a conclusão foi de que as transformações socioeconômicas, socioambientais, sociopolíticas e socioculturais que foram se sucedendo ao longo do tempo condicionaram fortemente o perfil atual deste território, sendo que ele passou e ainda passa por um importante desenvolvimento econômico e social, apesar das incoerências dos estilos de desenvolvimento adotados no Brasil nas últimas décadas. Entre outros fatores de sucesso desse modelo de desenvolvimento adotado no

estado, destacamos a especificidade de sua trajetória, marcada pela sua forte endogeneidade e pela sua capacidade de especialização flexível.

A exemplo do que já havia sido constatado em outros estudos (CERDAN et al., 2009; 2011; CERDAN; VIEIRA, 2011), verificamos que o processo de desenvolvimento socioeconômico da região investigada não parece depender da busca de valorização dos patrimônios naturais e culturais. Mas o padrão de interrelacionamento vigente entre os atores sociais, as instituições e os recursos (ou ativos), condiciona o perfil da dinâmica de desenvolvimento territorial e os efeitos gerados em termos de crescimento econômico e, em menor proporção, de inclusão social e de viabilidade socioambiental.

Em seguida, foi feita a caracterização de nove iniciativas inovadoras, consideradas ilustrativas para se compreender os bloqueios e as possibilidades de se avançar no sentido da formação de uma dinâmica alternativa de desenvolvimento. Relacionando diretamente com a trajetória de desenvolvimento, foram percebidas fortes relações entre as iniciativas e a própria trajetória: as primeiras surgem e se desenvolvem (ou desaparecem) conforme as oscilações da segunda. Ou seja, a trajetória de desenvolvimento exige resposta dos atores sociais para garantirem a reprodução econômica, social, política e cultural; e uma destas respostas se encontra na adoção de inovações. Ou pelo menos a busca por algo novo e/ou diferente.

Além disso, as experiências inovadoras analisadas evidenciaram que a valorização do patrimônio cultural e natural de comunidades tradicionais de pescadores/agricultores de origem açoriana sediados na zona costeira pode ser considerado como vetor de criação de novas oportunidades de inclusão econômica, social e política, à luz do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável (CERDAN et al., 2011). Ainda de acordo com estes autores, apesar da grande variabilidade destas iniciativas de DTR-IC e da marginalidade de algumas delas, foi confirmado o seu papel decisivo para pensar novas estratégias de desenvolvimento local. Para tanto, as contribuições destas iniciativas não podem ser avaliadas apenas do ponto de vista econômico (em termos de aumento das rendas auferidas pelos pequenos produtores) ou social (em termos das possibilidades de inserção de mulheres ou de jovens na atividade ou criação de novos empregos). Suas contribuições estão relacionadas aos processos de especificação dos territórios e dos recursos locais,

assim como aos processos de fortalecimento das capacidades dos atores de contribuírem para o desenvolvimento territorial.

A partir destas constatações, verificou-se que as iniciativas inovadoras, tanto as produtivas e sociais quanto as culturais aqui analisadas, baseiam-se na presença de ativos culturais e naturais que podem ser mobilizados pelos atores locais ou extraterritoriais. Muitos destes ativos são recursos coletivos ou bens públicos (como a paisagem). Neste caso, há uma identidade territorial que pode ser destacada, porque ela compõe o ideário da sustentabilidade. Os sentimentos identitários determinam, em nível local, um apego afetivo aos valores paisagísticos e culturais do território que tende, por sua vez, a traduzir-se na adoção de comportamentos individuais e coletivos voltados à tutela e ao cultivo daqueles valores. A presença de uma forte identidade territorial favorece a maturação de modelos de desenvolvimento sustentável, enquanto este se funda na valorização da especificidade dos lugares - que é pode ser considerada tanto mais eficaz quanto mais intenso se mostrar o envolvimento ativo da comunidade local. Além disso, a “sustentabilidade” dos processos em escala local não é um objetivo mensurável somente em termos socioambientais, mas também socioeconômicos e socioculturais (MAIORI; DALLABRIDA, 2015).

A análise dos modos de apropriação e mobilização do patrimônio cultural e natural pelos atores (públicos e privados) baseou-se nas contribuições de Cerdan et al. (2009; 2011). Constatamos que a expressiva diversidade de recursos latentes representa um potencial importante para alavancar uma estratégia de DTS na região.

Sobre este tópico, vale a pena ressaltar que as instituições públicas e privadas envolvidas na consolidação de um modelo de desenvolvimento e de urbanização socialmente excludente e ecologicamente predatório são as mesmas que, paradoxalmente, costumam valorizar os modos de vida das comunidades tradicionais para legitimar os seus projetos. Além disso, torna-se palpável uma certa dependência das estratégias de desenvolvimento dos “de dentro” em relação aos “de fora”. Pois são estes últimos - em sua maioria - que respondem pelas inovações e, conseqüentemente, asseguram a reprodução das dinâmicas territoriais. Em outras palavras, a manutenção destes ativos depende da presença de atividades produtivas tradicionais (agricultura, pesca artesanal) ou requer a presença de uma comunidade viva capaz de transmitir os valores e os significados das inúmeras festas religiosas ou

das atividades culturais. Demonstra-se assim a dependência de duas estratégias contraditórias existentes entre diferentes grupos de atores.

Constatou-se também junto aos membros da comunidade que os recursos naturais e culturais estão diminuindo ou passam por uma profunda transformação (como a mercantilização de festas tradicionais e a perda de valor simbólico e cultural). Numerosos ativos estão sendo mobilizados e participam do processo de diferenciação dos territórios costeiros sem que se busque garantir a perenidade desses ativos (como a beleza natural e a gastronomia tradicional) (CERDAN et al., 2011). Dessa forma, no rol dos principais desafios a serem enfrentados nos próximos tempos incluem-se não apenas a busca de valorização de ativos culturais específicos, mas também a criação de um ambiente mais favorável à preservação da identidade cultural das comunidades tradicionais num contexto marcado por fortes assimetrias de poder (CERDAN et al., 2011).

A caracterização da DT5, identificada como DTR-IC, ilustra este último ponto. Como foi mostrado acima, esta dinâmica vem sendo mantida por meio de vários projetos coletivos e iniciativas privadas que buscam reconectar ou ancorar as atividades econômicas com o território e reafirmar uma identidade territorial específica. Essa identidade, quando ligada à valores sociais, tende a reforçar o poder normativo dos valores éticos e comportamentais localmente compartilhados. Em termos socioeconômicos, trata-se de buscar favorecer o enraizamento daquelas formas de colaboração competitiva que constituem o fundamento das economias distritais. Pois quando se cria a identidade territorial ligada à valorização dos recursos territoriais, a comunidade local torna-se capaz de “colocar em valor” o território e, em particular, aqueles recursos não localizáveis que, além de constituir elemento de diferenciação, podem se tornar, em termos projetivos, locais competitivos do ponto de vista do DTS (MAIORI; DALLABRIDA, 2015).

As iniciativas evidenciadas que valorizam o patrimônio natural e cultural são diversas, principalmente na escala micro e com pouca capacidade de influenciar a construção de novos projetos políticos no meio rural. Inclusive o patrimônio natural e cultural poderia ser visto como uma alternativa para reforçar as inovações, pois quando ele está presente e passa a ser adequadamente mobilizado, intensifica-se a capacidade de inovação. Ele contribui, a partir de uma série de *inputs* (recursos territoriais, atores, políticas territoriais), para a construção de um novo modelo de

desenvolvimento, especificando o território, e integrando novos valores patrimoniais, inclusive as atividades de agricultura, pesca e artesanato. Configura assim uma dinâmica fecunda de aprendizagem ao mesmo tempo individual, social e institucional. Em outras palavras, verificamos que, apesar das dificuldades, os territórios e os atores locais contribuem para a formação de novos modelos de competitividade territorial, levando em conta os recursos do território e os ativos culturais, a emergência de novos arranjos institucionais e a integração dos diferentes setores (agricultura familiar, pesca artesanal, turismo, atividades não-agrícolas, etc.) (CERDAN et al., 2011).

Entretanto, o meio rural e zona costeira catarinense estão mudando. A presença de atores externos, compartilhando novas visões de mundo e novas práticas produtivas, de consumo e de lazer vem cristalizando novas identidades (GOLDMAN, 2006; CASTELLS, 1999). Novas relações de poder foram estabelecidas, o que por muitas vezes gerou – e ainda gera – a exclusão social, política e econômica destes atores considerados tradicionais, muitas vezes tomados na arena política como passivos, manipuláveis, desinformados e alheios – o que na realidade não é verdade, pois, num jogo político, como afirma Goldman (2006), existem pontos de convergência dos interesses dos poderosos e dos eleitores, sempre existindo um jogo de trocas e apoios recíprocos que deve gerar um resultado positivo para ambos os lados.

Dessa forma, a análise dos jogos de atores apontou certos limites, uma vez que se manteve um modelo assimétrico de relação de poder entre uma elite agrária dominante e comunidades rurais, cada vez mais dominadas e com pouco influência para interferir no projeto político dos territórios, perdendo inclusive espaço para pessoas de fora do território e que optam por este espaço para morarem ou desenvolverem suas atividades, sejam elas agrícolas ou não-agrícolas. Sejam quais forem as suas posições sociais, todos os indivíduos sempre gozam de uma margem de liberdade e de manobra, ainda que mínima. Dito de outra forma, e como sugerem Crozier e Friedberg (1990), o comportamento dos atores pode ser visto como uma estratégia racional cujo fim é o aumento de ganhos pessoais conquistado graças a relações de poder. Mas essa prática só ganha sentido sob a condição de outra vez situar esta última em um sistema de ação concreto.

Na análise desse “jogo de atores”, impõe-se a compreensão os motivos que guiam suas intervenções, com base no enfoque de representações sociais. Este enfoque nos permite compreender melhor as estratégias de cada grupo e o seu

padrão de interação com os demais grupos atuando no território, incluindo as formas pelas quais os atores percebem o projeto de desenvolvimento e como eles se referem aos demais atores. Elas refletem também as ideologias sobre as quais os atores baseiam seu comportamento na cena do desenvolvimento e fixam os objetivos a serem atingidos. Somando-se a isso, importa considerar também o contexto onde ocorre o encontro entre os diferentes atores, condicionando oportunidades e limites a suas iniciativas. Importa também *territorializar* os processos de inovação, a fim de compreender melhor de que maneira emergem e evoluem. Aqui, a *proximidade* deveria se tornar uma opção criativa de inserção desses processos nos territórios (ZAOUAL, 2008).

Considerando estes pontos, em relação à lógica de atuação dos atores, foi possível observar que entre os atores da zona costeira catarinense ainda são muito tênues os laços de confiança e reciprocidade, cooperação e solidariedade estabelecidos, levando a sistemas mistos que associam reciprocidade e troca, conservando certas práticas de reciprocidade a nível local, mas integrados ao mercado capitalista regional e definidos pelas regras da sociedade nacional (SABOURIN, 2011) – a lógica predominante atualmente é a economicista e individualista, com uma visão utilitarista da natureza. A confiança é difícil de ser construída, e pode ser destruída rapidamente, como resultado de mudanças súbitas de regulamentos e restrições entre os atores, ou falha no cumprimento de um acordo feito anteriormente por eles. Entre os “nativos” dessa região, principalmente açorianos, há um conhecimento entre eles que dispensa a reputação, pois praticamente “todos conhecem todos”. Existe compartilhamento de algumas ideias sobre como as coisas são e como elas devem ser, eles têm um conjunto comum de categorias com as quais definem o mundo ao redor deles e compartilham uma definição de coisas boas e ruins da vida (BAILEY, 1971). Deste ponto de vista, essas comunidades tradicionais podem ser consideradas um conjunto de valores compartilhados e categorias.

Ao longo da argumentação desenvolvida, mostramos que várias regiões da zona costeira de Santa Catarina experimentaram diversas mudanças no sistema de gestão dos recursos naturais e no sistema socioeconômico local ao longo dos anos. Identificamos dois projetos distintos de desenvolvimento para a região no que tange ao acesso e uso dos recursos naturais (CERDAN; POLICARPO, 2012). Um deles

partiria de investidores externos apoiados pelo setor governamental, reduzindo a importância e tornando suscetível ao desaparecimento as atividades tradicionais da pesca e agricultura; e o outro busca propor inovações a partir dos atores locais, dando centralidade às atividades tradicionais e com uma preocupação crescente com a questão socioambiental. Estes dois projetos estão em curso ao mesmo tempo na zona costeira catarinense. Isto significa que duas estratégias distintas convivem de forma sinérgica e conflituosa, apesar da primeira predominar sobre a segunda. Assim, políticas, programas e projetos de desenvolvimento reforçam cada vez mais a dinâmica territorial de urbanização e litoralização da população, enquanto vai tornando cada vez mais marginal a dinâmica territorial da agricultura de subsistência e da pesca artesanal, e dificultando cada vez mais que dinâmicas alternativas, como a da valorização da cultura, por exemplo, se consolide.

E isso se verifica nos discursos dos atores que fazem parte de cada projeto e em suas estratégias de ação para que cada projeto se consolide. Um exemplo que pode ser dado é o caso da recategorização do PEST, transformando-o em um mosaico de áreas de proteção ambiental, e deixando de ser de proteção integral. De um lado temos empresários, investidores da construção civil, políticos e alguns atores da sociedade civil que defenderam e reivindicaram essa recategorização, tendo como estratégia permitir o uso das áreas até então de proteção integral – e posteriormente vimos o Projeto Porto Baleia ser lançado exatamente na área recategorizada. O comportamento desses atores demonstrou o objetivo de suas ações, baseados e orientados sempre por uma lógica economicista, pouco considerando o porquê da necessidade da área ser até então de proteção integral (ou seja, desconsiderando a questão ambiental e toda a configuração ecossistêmica da região) e nem levando em conta a existência de pescadores artesanais e agricultores familiares na região. Estes, pouco tiveram voz para ir contra estas propostas, e não tem força nem autonomia para ir contra este empreendimento. Muitas vezes são levados pelos discursos dos atores com mais poder, e seu sistema de ação se insere no outro, transformando também seu discurso sobre o que pensam ser a melhor alternativa de desenvolvimento para a região.

Isso vai de encontro ao que afirma Giddens (1991), de que há a relação entre dois extremos que devem ser considerados: a “extensionalidade” e a “intencionalidade”, em que se tem de um lado as influências globalizantes, e do outro,

as disposições pessoais. Neste sentido, os diferentes atores da zona costeira catarinense possuem uma racionalidade limitada (CROZIER; FRIEDBERG, 1990), e principalmente entre a comunidade tradicional, raramente se encontram objetivos de ação bem definidos. Portanto, quanto mais a tradição perde terreno, e quanto mais reconstitui-se a vida cotidiana em termos de interação dialética entre o local e o global, mais os indivíduos veem-se forçados a negociar opções por estilos de vida em meio a uma série de possibilidades. Mas, apesar de terem a intenção de algo novo, de ir contra as práticas instituídas que os excluem, eles aproveitam em geral oportunidades que surgem diante deles, ao invés de executarem um projeto coerente e amadurecido de longa data – e isso verificou-se principalmente entre os pescadores artesanais.

No caso específico dos arranjos institucionais e de suas relações com o jogo de atores e as inovações, a dinâmica de degradação de recursos ou de desenvolvimento predatório podem ser explicadas pela reprodução dos padrões fortemente conflituosos de interação envolvendo a rede de atores sociais presente no litoral centro-sul e centro-norte de Santa Catarina. Estes padrões estão diretamente relacionados às deficiências do sistema de fiscalização do cumprimento dos arranjos institucionais embutidos no sistema de gestão e na inadequação de muitos desses arranjos para a atual conjuntura econômica, política, social e ambiental da região. Outros obstáculos puderam ser observados também: a cultura política dos atores envolvidos em processos participativos, marcadas pelo baixo nível de organização, de representatividade e a presença de relações clientelistas; a cultura política do próprio órgão responsável pela gestão ambiental, caracterizada por visões conservacionistas e um estilo administrativo autoritário e tecno-burocrático; a pouca experiência anterior sobre a implementação de processos participativos, inevitavelmente marcada por uma história de acertos e erros; e o mal desenho institucional dos espaços de participação que propiciem de maneira eficaz os processos participativos. Contudo, o bom funcionamento deles e da relação entre arranjos institucionais, atores e coalizões sociais, vem a mediar a relação entre capital natural e as dinâmicas territoriais e seus efeitos (BEBBINGTON; OSPINA; RAMIREZ, 2011).

Os principais desafios a serem superados no que diz respeito à especificidade da cultura política brasileira referem-se: (i) ao precário controle social sobre os rumos da política ambiental; (ii) à persistência das assimetrias de poder entre as esferas

federal, estadual e municipal; (iii) aos processos de degeneração funcional das instituições políticas; iv) à existência de interesses contraditórios e corporativos no interior da própria máquina de gestão pública (ministérios, governos estaduais e municipais, empresas estatais e mistas); (v) à falta de transparência dos processos de tomada de decisão sobre tópicos essenciais da vida coletiva; (vi) ao déficit instrumental, na medida em que não ocorre a promoção da ecologização das políticas públicas; e (vii) às desigualdades na distribuição de custos socioambientais de projetos, planos e programas de desenvolvimento (VIEIRA; RIBEIRO, 2006; ANDION, 2009).

Pela análise das políticas públicas, programas e projetos que estão sendo desenvolvidos a nível federal e estadual, algumas ponderações também podem ser feitas. Estes arranjos trazem o viés da modernização, do progresso, do desenvolvimento. Isto significa que se estabelecem novas relações e tecnologias para o setor pesqueiro e agrícola sem considerar o saber e o fazer tradicional, incentivando assim a continuação da acumulação capitalista. Parece evidente que o modelo agroexportador se reproduz em todas as esferas (também no setor pesqueiro), com base na acumulação por espoliação, isto é, a natureza transformada em recursos naturais (PORTO-GONÇALVES, 2006) e apropriada por uma racionalidade científica moderna buscando a reprodução do modelo capitalista em detrimento da reprodução das comunidades tradicionais – são mercantilizadas as esferas da vida, negando-se muitos dos direitos sociais a que estas comunidades têm direito. Soma-se a isso a disciplina fiscal e monetária, a continuação da exploração de matérias-primas a partir de megaprojetos e as políticas sociais assistencialistas, possibilitam a reprodução do capital. De acordo com Harvey (2004), é a apropriação injusta da natureza por parte dos órgãos gestores das políticas públicas em prol de interesses privados, especialmente externos, e de um modelo de desenvolvimento alheio à reprodução da vida nos territórios antes públicos, comunais. Privatiza-se a vida e as decisões políticas passam pelo crivo ou, inclusive, são executadas por agentes externos à escala local que não procuram a reprodução da vida senão a reprodução do capitalismo e o enriquecimento individual (PEREZ, 2012).

Essas políticas provocam, portanto, mudanças na lógica do trabalho, da produção, do modo de apropriação dos territórios e, portanto, da reprodução da vida dos pescadores artesanais e dos agricultores familiares da zona costeira de santa

Catarina. Apesar da evolução recente no que diz respeito à relação Estado-Mercado-Sociedade Civil, as inovações institucionais ou organizacionais reproduzem ou fortalecem os “notáveis”, legitimando as forças de poderes presentes. Isso nos leva a concluir que o modelo econômico de especialização flexível se revela pouco eficaz para enfrentar os desafios da inclusão social das comunidades rurais e da preservação do espaço rural no litoral. Além da abertura de novos espaços de diálogo e de negociação, necessita-se por parte dos atores dos territórios novas formas de apropriação/valorização dos recursos territoriais e novas aprendizagens, incluindo até a construção de novas territorialidades (CERDAN et al., 2011).

Outro ponto que merece ser destacado a partir das análises realizadas nesta tese: as inovações políticas e institucionais são as geradoras, as responsáveis pelo surgimento das inovações produtivas, sociais e culturais, ou são o resultado delas? Num primeiro momento, estas inovações são o *claim*, no sentido de provocar a inovação. Pelo que foi verificado, dificilmente as iniciativas inovadoras teriam surgido antes das inovações políticas e institucionais, principalmente pela falta de apoio que teriam (especialmente no que diz respeito ao apoio econômico e técnico). Mesmo com todas as limitações em termos de participação e sustentabilidade, possuindo um viés utilitarista da natureza e sendo regida por uma lógica economicista e individualista, as inovações políticas e institucionais são em grande parte as responsáveis pelo surgimento e fortalecimento dos outros tipos de inovações. Assim, provoca a inovação, mas também acaba sendo o resultado dela, sendo a consolidação e a formalização da inovação. Ou seja, depois que a inovação produtiva, social e cultural está adotada e difundida, novos arranjos institucionais podem surgir para se adequarem ao novo contexto existente, ou para dar mais força e durabilidade para as inovações de sucesso, promovendo assim o desenvolvimento do território.

A partir disso, podemos dizer que as iniciativas inovadoras e as inovações rompem com o regime convencional predominante. Dessa forma, são vistas como um processo, e não como um resultado em si – processo que em alguns casos permitem pensar em dinâmicas alternativas de desenvolvimento. Mas permitem também que sejam estabelecidas relações que se tornam redes de inovação, fontes de troca e de aprendizagem individual e social – permite a coesão social, podendo levar à construção de um território entendido nos termos do desenvolvimento territorial sustentável. Ou seja, a inovação, sendo resultado da relação de cooperação de

diversos atores, permite a construção territorial, que é vista como um processo de desenvolvimento que representa um modelo complementar aos modelos de desenvolvimento existentes, justamente porque ele faz emergir novos recursos e novos processos de ativação destes recursos. Sendo assim, são essenciais para a existência de qualquer dinâmica territorial, principalmente se ela tiver o viés sustentável.

Com esta perspectiva, as novas formas de regulação ambiental que estão surgindo seriam uma das maneiras de se ter dinâmicas territoriais mais sustentáveis. Elas evidenciaram uma evolução progressiva dos atores locais para implementar normas de gestão ambientais, passando de um sistema tradicional à uma mobilização dos governos locais, estaduais e federais. A história mostra, entretanto, que a presença de normas federais não é suficiente para garantir a geração de dinâmicas territoriais sustentáveis. Como constatamos nesta tese, os períodos mais bem-sucedidos no que diz respeito à gestão dos recursos naturais correspondem aos períodos em que as organizações locais ou seu líder tinha adquirido forte legitimidade na área. Por isso, a questão do controle (externo à comunidade) é sempre um elemento chave na transformação das regras de gestão, cuja a importância é sempre apontada pelos atores locais (CERDAN; POLICARPO, 2012).

Mas estas novas formas de regulações ambientais precisam se apoiar numa construção social dos problemas socioambientais (conscientização dos atores) e em arranjos institucionais (ou coalizões) participativas, legítimas e conectadas umas com as outras. Essa conscientização é de extrema importância, porque reconectaria o homem à natureza – seria a perspectiva “seres-humanos-em-ecossistemas”. Nessa íntima aproximação entre homem e natureza, se desenvolveram, e se desenvolvem através de uma construção social, saberes e conhecimentos por meio da observação e experimentação, e que vão sendo incorporados na cultura local, conduzindo ao desenvolvimento de práticas e valores que vão se ajustando no tempo e no espaço, através da leitura e releitura da natureza. Da mesma forma que a observação e experimentação (tentativa), o diálogo também se encontra na base da construção das representações sobre a realidade (biofísica e socioeconômica) (LALLEMENT, 2004).

E o que fazer diante desse cenário? Como achar saídas diante de um contexto tão desfavorável econômica, social, cultural, ambiental e politicamente? Com estas interrogações completamos a resposta ao terceiro objetivo deste trabalho: a

mobilização de instrumentos de diferenciação de produtos ou de serviços (como os sinais de qualidade, a produção agroecológica, o registro do patrimônio, os circuitos curtos, as vendas diretas, os mercados de proximidade e a qualificação de produtos) pode ser uma alternativa para fazer frente à cultura política estabelecida e também para repensar sistemas de gestão dos recursos naturais de uso comum, por meio da valorização/especificação dos produtos e recursos territoriais e pela capacidade dos atores sociais envolvidos de criar e colocar em prática novos arranjos institucionais com vistas a superar os atuais conflitos de percepção e interesse em torno do acesso e uso desses recursos.

Esses instrumentos permitiriam inclusive a atualização das relações de reciprocidade simétrica dentro de novas estruturas, geralmente associativas, sendo dispositivos de aprendizagem e de experimentação em situação coletiva, levando a um compartilhamento de saberes, das referências técnicas, das inovações ou da informação. Desse modo, possibilitaria pensar em uma articulação na interface entre sistema de troca e sistema de reciprocidade. Tal interface deve poder articular a vontade de reciprocidade dos produtores, dos consumidores e de suas organizações por um lado, e as realidades das práticas do mercado de troca por outro.

Nesta tese, a relação existente entre o jogo de atores e os arranjos institucionais é extremamente importante para definir as relações, os comportamentos e os resultados das ações dos atores. Ou seja, num cenário marcado por resistências e até incapacidade das diversas instituições de realizar conexões institucionais transescalares que considerem as especificidades regionais e locais, provavelmente ocasionará consequências negativas para a gestão de um recurso, dificultando o diálogo e a realização de coalizões entre os diferentes atores. Muitas vezes o que é feito em um nível governamental, não chega até o outro, como foi possível ver através desta tese, através das inovações políticas institucionais e políticas a nível federal e estadual. Falta diálogo entre eles – e esforço para que isso aconteça. Através de regras formuladas em conjunto, em que é possível a discussão entre as partes e a negociação de conflitos, um jogo de atores em que se favoreça a participação de diferentes atores nas tomadas de decisão, a disponibilidade de informações, a tomada de consciência dos impactos ambientais de suas atividades, a probabilidade de resultados melhores para o âmbito dos atores aumenta consideravelmente, e assim seria possível pensar em coalizões com atores locais e extraterritoriais que

combinassem estratégias de sustentabilidade ambiental, crescimento econômico, equidade e redução da pobreza.

Também importa destacar que estes arranjos são processos lentos, que podem demorar décadas para amadurecer até o ponto em que a confiança e o capital social possam contribuir para a auto-organização dos sistemas de confiança (ARMITAGE et al., 2009). Mas, a confiança pode ser destruída rapidamente, como resultado de mudanças súbitas de regulamentos e restrições entre os atores, ou falha no cumprimento de um acordo feito anteriormente por eles. Por isso, de acordo com Armitage et al. (2009), é importante perceber que as interações associadas com os arranjos institucionais para a cogestão adaptativa não são fixos no tempo ou no espaço, e que os arranjos institucionais irão variar de acordo com o contexto, e podem se desdobrar em várias formas híbridas.

Para desenvolver novas regras, instituições e novos incentivos é necessário construir primeiro acordos sociais que estimulem a flexibilidade e a inovação, considerando as dinâmicas de poder, ou as relações assimétricas entre os diferentes atores. Estes podem ser considerados como ingredientes decisivos dos processos de cogestão adaptativa, que pode assim se apresentar como um processo para a mediação de conflitos, levando-se em conta as dinâmicas de poder inerentes em novos arranjos institucionais. Vale lembrar que é importante não depositar todas as expectativas de êxito das dinâmicas territoriais nos atores extraterritoriais, mas sim reforçar o potencial de “autonomia local” nas “regiões-laboratório” de desenvolvimento territorial sustentável – mesmo tendo em mente a dependência que existe de um agente de desenvolvimento externo, como já defendido anteriormente. Isso inclui uma política de fomento de aprendizagem coletiva permanente em sinergia com coletivos transdisciplinares de investigação-ação-formação – um exemplo deste coletivo é o NMD, da UFSC, que desenvolveu e ainda desenvolve vários trabalhos no litoral centro-sul. Este tipo de estratégia inovadora que promove a colaboração e a aprendizagem entre diferentes tipos de atores, estão emergindo, ainda que timidamente, e contribuem para a construção da confiança e a formação de redes sociais de pesquisadores, comunidades e formuladores de políticas.

Em síntese, em ambos os territórios investigados vêm sendo reunidas evidências que apontam no sentido da viabilidade de sistemas produtivos e inovativos locais integrando (i) unidades de produção agroecológica articuladas em rede e

cooperativas de pesca e aquicultura sustentável, (ii) programas de turismo educativo de base comunitária e de profissionalização da juventude rural, apoiados atualmente por vários ministérios do governo, como MDA e MPA; (iii) uma rede de conselhos, associações comunitárias e organizações civis ambientalistas sensíveis ao ideário do DTS-IC; e (iv) uma rede de universidades situadas na zona costeira que mantêm núcleos de pesquisa inter e transdisciplinar voltados para o fomento dessas experiências inovadoras de “construção territorial”. A existência de um mosaico de áreas protegidas e a implantação de programas de capacitação permanente de produtores, consumidores e lideranças locais reforça também a impressão de que seria oportuno estimular o fortalecimento gradual dessas inovações nos próximos tempos (TONNEAU; VIEIRA, 2006).

Existem também lacunas, identificadas também em pesquisas anteriores feitas na área: há pouca capacitação em termos teóricos e analíticos sobre cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável no interior das organizações e instituições responsáveis pela implementação de projetos de desenvolvimento alternativo; morosidade das ações previstas em projetos; existe dificuldade na construção de parcerias, porque ainda predomina uma visão de concorrência entre as iniciativas, e não de parcerias, sinergias e cooperação; há forte resistência à mudanças especialmente entre as comunidades tradicionais; estas possuem baixa autoestima; verifica-se também a falta de valorização da cultura local e da atividade agropecuária e pesqueira; as organizações existentes ainda são frágeis; e falta fortalecer o diálogo entre sociedade civil, mercado e Estado, pois somente assim pode se garantir a governança territorial na região.

Além disso, ainda de acordo com estudos já feitos no litoral centro-norte e litoral centro-sul de Santa Catarina e que foram citados ao longo da tese, constatou-se a necessidade de:

- criar e ampliar espaços participativos e associativos, visando a promoção da autoestima individual e familiar, da capacidade de criar sinergias e mobilização comunitária para solucionar problemas, além de novas oportunidade para a inclusão de novos integrantes nas associações e espaços já existentes;

- aumentar o contingente de instituições, entidades e setores envolvidas nas dinâmicas de DTS e melhorar a qualidade da participação nos processos decisórios;
- agregar valor econômico aos produtos e serviços por meio da promoção do rótulo de *identidade territorial* (pesquisa, diagnóstico, levantamento, análise de um diferencial de preço e preferência com similares em identidade); promover a geração de trabalho, renda e melhoria das condições das famílias; gerar novas atividades produtivas com inserção em novos mercados (diagnóstico de fluxo e destinos dos produtos e serviços/acompanhamento de feiras, ampliação dos pontos de venda); estimular novos empreendimentos com identidade cultural; monitorar a pesca artesanal; capacitar mão-de-obra ajustada a novas modalidades de turismo;
- criar novas oportunidades de formação, capacitação e conscientização; promover o diálogo de saberes. Na dimensão cultural, promover o reconhecimento da identidade cultural do território (na ótica dos de fora e dos habitantes do território); utilizar a marca territorial; promover a identidade cultural dos produtos e serviços, priorizando materiais locais e saberes tradicionais; e
- adequar os empreendimentos às normas socioambientais e sanitárias em vigor, adotar boas práticas socioambientais, estimular a participação em fóruns focados na gestão ambiental do território.

Com as pesquisas já realizadas nos dois territórios e a partir também do que foi analisado nesta tese, constata-se também que o processo de desenvolvimento territorial sustentável pode ser estimulado na medida em que existam no território mercados ou demandas para os serviços e bens oferecidos. Sabemos que as inovações e as iniciativas inovadoras encontram-se num contexto desfavorável, tanto econômico quanto social, cultural, ambiental e principalmente político. Entretanto, existem saídas e procuramos mostrar que uma delas consiste em mobilizar o mercado turístico como eixo central de um novo modelo de desenvolvimento rural, demonstrando assim uma inter-relação importante e necessária entre dinâmicas até então consideradas distintas e conflitantes, já que muitas das iniciativas de DTR-IC visitadas são atividades complementares, de lazer ou de diversificação. Desse modo, estas sinergias podem representar o novo modo de ver o setor produtivo artesanal, em ruptura com os programas de apoio setoriais voltados para os setores produtivos.

Entretanto, mesmo se representam um eixo fundamental para os territórios, não constituem em si só uma alternativa de desenvolvimento rural. O desafio é de pensar essas atividades como dinamizadoras ou como vantagens diferenciadoras e buscar assim uma forte coerência entre estes tipos de iniciativas com as outras dinâmicas produtivas.

Por parte dos atores dos territórios rurais, uma fração deles acredita que as iniciativas de DTR-IC lhe permitiram ganhar em autoestima e em visibilidade junto aos poderes públicos e aos outros habitantes do território. Neste sentido, a mobilização de instrumentos oficiais e de programas de reconhecimento do patrimônio cultural e natural são de grande importância – tanto para tornar conhecido um produto, um bem ou um serviço ao nível do Brasil ou ao nível internacional, quanto para dar visibilidade a um grupo de atores dos territórios cujos poderes de negociação são fracos e muitas vezes esquecidos. Podemos destacar a importância da construção da Marca Territorial, que ainda não foi implantada mas que tem grande potencial de vir a dar maior visibilidade aos dois territórios, valorizando os recursos ali existentes – e conseqüentemente os próprios atores que poderão usar a marca, vindo a ser uma forma de garantir sua reprodução social, econômica, política e cultural.

Enfim, apesar das tensões que foram verificadas e descritas ao longo da tese, existem também brechas a serem melhor exploradas, não obstante o peso dos obstáculos constatados nesses territórios em plena evolução. Uma delas diz respeito à construção de pontes e ao reforço de alternativas complementares entre as dinâmicas já consolidadas e emergentes. A outra leva em conta o fato de que o patrimônio cultural e natural está sendo cada vez mais valorizado nas zonas costeiras, enriquecido pelas histórias recentes do desenvolvimento do turismo e das cidades. A cultura nesse sentido não pode ser vista como “coisa do passado”, e sim como uma oportunidade de dar um passo à frente redefinindo projetos de territórios sustentáveis. Sabe-se que a contribuição das iniciativas de DTR-IC ainda é limitada – no que diz respeito ao processo de especificação dos territórios (base do desenvolvimento territorial), devido à ausência de instâncias de coordenação e de convergência entre os atores públicos e privados, e não pela ausência das especificidades dos atributos culturais e naturais, estes sim numerosos (CERDAN et al., 2011). Constata-se também que estas inovações ainda são “discretas”, mas possuem grande potencial para evoluir em novas formas de mediação territorial. Ou seja, as iniciativas

inovadoras e inovações que fazem uso da identidade açoriana podem se tornar vetores de fortalecimento político, econômico e social das comunidades tradicionais e rurais, permitindo que tanto o litoral centro-norte de Santa Catarina, quanto o litoral centro-sul (e este mais fortemente ainda), expressem-se como potencial para se transformar numa *região-laboratório de desenvolvimento territorial sustentável*. Isso se basearia no pressuposto segundo o qual a gestão ecológica e socialmente sustentável de um dado território pode ser considerada como o resultado de um processo de construção social, onde os próprios atores sociais assumem a iniciativa de valorizar as riquezas naturais e culturais que dispõem (PECQUEUR, 2006b).

Por fim, o cenário é desastroso quando consideramos as dinâmicas territoriais já consolidadas. Temos a hegemonia de uma cultura política clientelista, a degradação das comunidades pesqueiras e de agricultores tradicionais, a mercantilização dos laços, a perda de confiança entre os atores, a lógica individualista presente na maioria das relações estabelecidas, a percepção do processo de desenvolvimento como sinônimo apenas de desenvolvimento econômico, e a produção e reprodução de discursos, de políticas públicas, de programas e projetos governamentais que desviam o que realmente é algo sustentável, fazendo com que a sustentabilidade perca seu significado real.

E de forma exploratória, o cenário que se visualiza é o de consolidação da dinâmica territorial 4, denominada aqui de modelo de desenvolvimento convencional com legitimidade ambiental. É possível constatar que ela está ganhando força a cada momento, e acabando sendo legitimada pelas políticas públicas, programas e projetos de desenvolvimento. É uma dinâmica que detém certa hegemonia, mesmo que frágil, diante da crise socioambiental e face à legislação. Entretanto, a legislação também vem sendo questionada por muitos setores da sociedade civil, especialmente ambientalistas ou pessoas sensíveis à problemática ambiental, e esse questionamento e despertar dessa consciência ambiental é que pode vir a ser uma alternativa para enfrentar estilos de desenvolvimento predatório. A mudança interior é de extrema importância diante deste contexto, e torna-se necessária uma educação ambiental e transformadora que se inicie desde a base.

De forma geral, portanto, espera-se que a análise aqui realizada possa ser estendida para outros contextos, ultrapassando inclusive a zona costeira. A intenção aqui foi de indicar pistas para um novo olhar, novas maneiras de pensar a cogestão

adaptativa, tendo sempre em vista a construção de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável. Por isso, listo abaixo, a título de sugestões para a criação de uma agenda de pesquisas integradas e participativas sobre o tema, as principais lacunas a serem cobertas nos próximos tempos, mantendo-se a perspectiva de adoção do mesmo enfoque analítico em diferentes contextos territoriais.

- Outras variáveis que não foram trabalhadas nesta pesquisa poderiam ser consideradas em outros trabalhos, visando complexificar e aprimorar as análises e gerar novos *insights* e hipóteses. Por exemplo, a própria técnica de análise do “jogo de atores” precisaria ser adensada e aprofundada, permitindo uma avaliação mais criteriosa dos *sistemas de ação* existentes no território e que mantêm relações com as inovações ali existentes. As análises sobre padrões conflituosos e cooperativos de acesso e uso de recursos naturais poderiam ser também desenvolvidas a partir de marcos teóricos cada vez mais sólidos.
- Seria preciso aprofundar, especialmente no que se refere à revisão bibliográfica, estudos socioeconômicos alinhados com uma perspectiva de cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável. Existem vários estudos neste sentido, mas seria preciso diagnosticar o estado da arte destes, complementando com leituras recentes sobre o que está sendo feito em diferentes contextos. E não é apenas a econômica, mas uma economia voltada para se pensar em dinâmicas alternativas de desenvolvimento.
- Da mesma forma, valeria a pena replicar o modelo de análise aqui proposto em outros contextos, explorando a fertilidade das análises comparativas.
- Poderia ser projetada também uma pesquisa buscando resgatar e analisar a lógica da reciprocidade entre as comunidades tradicionais. Essa era a intenção inicial do trabalho, ou seja, empreender uma análise mais aprofundada utilizando a teoria da reciprocidade. Mas não foi possível pelas dificuldades encontradas durante o doutorado. Mas as comunidades existentes nos dois territórios de estudo poderiam fornecer pistas de como se deu a passagem da lógica de reciprocidade para a lógica da troca mercantil, como convivem as duas ainda, qual a tendência dessa convivência, em que momento uma ou outra predomina, a extensão dessas lógicas para além da própria comunidade e para vários aspectos da vida, etc.;

- Trabalhar outros tipos de inovação seria também desejável, aprofundando a revisão bibliográfica e o estado da arte sobre este conceito no Brasil (há muito literatura lá fora; mas e aqui, como estamos? Quais trabalhos vêm sendo feitos sobre esta perspectiva?). No rol dos tipos de inovação que poderiam ser aprofundadas podemos mencionar, por exemplo, a inovação *par retrait*, a inovação socio-territorial e a inovação socio-técnica. Aqui o trabalho teórico deve andar junto com as experimentações em campo.
- Caberia analisar com mais precisão o SIAL pesca artesanal/pesca industrial. As relações estabelecidas entre estas duas atividades na zona costeira catarinense são extremamente interessantes do ponto de vista analítico, pelas relações de conflitos e dependência que ocorrem entre ambas; e
- Seria ainda importante realizar análises prospectivas territoriais na zona costeira de Santa Catarina, sob as mais variadas dimensões. Ela é entendida como um instrumento ainda pouco utilizado de tomadas de decisão em sistemas de cogestão adaptativa de recursos naturais de uso comum. Primeiro seria necessário realizar toda uma revisão bibliográfica sobre este conceito, trabalhando inclusive sistemas de computadores que permitissem analisar de forma mais detalhada e com o cuidado necessário para obter resultados precisos. No Brasil, estudos realmente aprofundados e sérios são raros neste campo, mas são fundamentais quando se pensa em desenvolvimento territorial sustentável.

Por fim, a atração das zonas costeiras vai continuar crescente, com a presença de agricultores familiares, pescadores artesanais, agentes portuários e industriais, artesãos e quilombolas – orgulhosos das suas práticas e das suas capacidades de se adaptarem ao mundo em plena evolução. Outros modos de cooperação deverão surgir, alguns conflitos serão negociados e outros revelados. E as inovações sempre continuarão permeando, definindo e ao mesmo tempo sendo definida pelas dinâmicas territoriais. As inovações continuarão procurando as saídas para um novo estilo de desenvolvimento apesar da hegemonia da visão dominante que sofre grande influência do contexto global, das violações ostensivas da legislação e das dificuldades em fortalecer dinâmicas emergentes. As inovações contêm grande potencial, e podem ser vetores de mudança social, de coesão social, de construção

de territórios, de uma nova dinâmica consolidada. É algo difícil de ser concretizado, por tudo o que foi descrito e analisado neste trabalho, mas, como afirma Morin (2002), ainda resta a “esperança na desesperança”.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura Familiar e Desenvolvimento territorial. *In: Reforma Agrária. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*. Vol. 28, nº 1, 2, 3, Jan/dez 1998. Disponível em: <[www.econ.fea.usp.br/abramovay](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay)>. Acesso em: 15 fevereiro 2008.
- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Revista Economia Aplicada*, n. 2, vol. IV, abril/junho 2000, p. 379-397.
- ABRAMOVAY, R.; CAMARANO, A. A. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, 621).
- ADELMAN, L. **Avaliação do perfil do setor turístico do município de Bombinhas/SC sob a ótica da sustentabilidade**, 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental). Centro de Ciências Tecnológicas, Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau, 2003.
- ADRIANO, J. **Rumo ao ecodesenvolvimento na zona costeira catarinense**: estudo de caso sobre a experiência do Fórum da Agenda 21 local da Lagoa de Ibiraquera, no período de 2001 a 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- AKRICH, M. La construction d'un système socio-technique: esquisse pour une anthropologie des techniques. *Anthropologie et Sociétés*, vol. 13, n. 2, 1989, p. 31-54.
- AKRICH, M. La description des objets techniques. *In: Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris: Ecole des Mines, 2006, p. 159-178.
- AKRICH, M.; CALLON, M.; LATOUR, B. A quoi tient le succès des innovations? 1: L'art de l'intéressement. *In: Gérer et comprendre*. Annales des Mines, 11, 1988a, p.4-17.
- AKRICH, M.; CALLON, M.; LATOUR, B. A quoi tient le succès des innovations? 2: Le choix des porte-parole. *In: Gérer et comprendre*. Annales des Mines, 12, 1988b, p.14-29.
- ALBALADEJO, C. Réflexions sur la notion de "systèmes locaux de connaissance" à partir de projets de recherche/formation et développement en Amérique Latine. *In: Elaboration de références technico-économiques*, Montpellier, Cirad Tera, setembro de 1999, 12p.
- ALLAIRE; BOYER. **La grande transformation de l'agriculture, lectures conventionnalistes et régulationnistes**. INRA et Economica, 1995.

AMIN, S. **Imperialismo e desenvolvimento desigual**. São Paulo: Vértice, 1976.

ANDION, M. C. **Atuação das ONGs nas dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável no meio rural de Santa Catarina**: os casos da APACO, do Centro Vianezi de Educação Popular e da AGRECO. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ANDION, M. C. Contribuições do debate sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável para a efetividade da gestão municipal. **Política & Sociedade**. Florianópolis, v. 8, n. 14, abril de 2009, p. 181-209.

ANDION, C.; SERVA, M.; LÉVESQUE, B. O debate sobre a economia plural e sua contribuição para o estudo das dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável. *In*: P. F. Vieira, A. A. Cazella, e C. Cerdan. (Orgs.). **Revista Eisforia**, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), 2006, p. 199-221.

ARMITAGE, D.; BERKES, F.; DOUBLEDAY, N. **Adaptive co-management: collaboration, learning, and multi-level governance**. Vancouver: University of British Columbia Press, 2007.

ARMITAGE, D.; MARSCHKE, M.; PLUMMER, R. Adaptive co-management and the paradox of learning. **Global Environmental Change**, nº 18, 2008, p. 86-98.

ARMITAGE, D. R.; PLUMMER, R.; BERKES, F.; ARTHUR, R. I.; CHARLES, A. T.; DAVIDSON-HUNT, I. J.; DIDUCK, A. P.; DOUBLEDAY, N. C.; JOHNSON, D. S.; MARSCHKE, M.; McCONNAY, P. ; PINKERTON, E. W.; WOLLENBERG, E. K. Adaptive co-management for social–ecological complexity. **Front Ecol Environ**. Washington, DC, v. 7, n. 2, p. 95–102, mar. 2009. Disponível em < <http://www.esajournals.org/doi/abs/10.1890/070089>> Acesso em: 12 abr. 2010.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013. PNUD. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas>. Acesso em: 17 mar. 2014.

AZEVEDO, T. Votação dos novos limites do Parque da Serra do Tabuleiro fica para 2009. **Diário Catarinense**, 18 dez. 2008. Disponível em: < <http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/noticia/2008/12/votacaodos-novos-limites-do-parque-da-serra-do-tabuleiro-fica-para-2009-2339735.html>> Acesso em: 15 abr. 2015.

BAGNASCO, A. A teoria do desenvolvimento e o caso italiano. *In*: G. Arbix et al. (Eds.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: EDUnesp, EdUSP, 2001, p. 349-363.

BAILEY, F. G. **Gifts and Poison: the politics of reputation**. Oxford: Basil Blackwell, 1971.

BATESON, G. Communication. *In*: WINKIN, Y. (Org.). **La nouvelle communication**. Paris: Éditions du Seuil, 1981

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **MCR - Manual de Crédito Rural**. Brasília - DF, 2015. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>.

BEBBINGTON A.; OSPINA, P.; RAMIREZ, E. **Desarrollo territorial, sustentabilidad ambiental y coaliciones extra – territoriales**: proyecto de investigación temática. Santiago: Rimisp, 2011.

BÉRARD, L.; MARCHENAY, P. **Les produits de terroir entre cultures et règlements**. Paris: CNRS, 2004.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; ANTUNIASSI, M. H. R. Ecodesenvolvimento e agricultura: comentando o pensamento de Ignacy Sachs. *In*: P. F. Vieira, M. A. Ribeiro, R. Messias e R. C. Cordeiro (Orgs.). **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil**: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Palotti; Florianópolis: APED, 1998, p. 273-284.

BERKES, F. **Sacred ecology**: traditional ecological knowledge and resource management. Ann Arbor: Taylor & Francis, 1999.

BERKES, F. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. *In*: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED & SECCO, 2005a, p. 47-72.

BERKES, F. Conexões institucionais transescalares. *In*: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED & SECCO, 2005b, p. 293-332.

BERKES, F.; FOLKE, C. **Linking social and ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BERKES, F.; FOLKE, C.; GADGIL, M. Tradicional ecological knowledge, biodiversity, resilience and sustainability. *In*: PERRINGS, C. A.; MÄLER, K. G.; FOLKE, C.; HOLLING, C. S.; JANSSON, B. O. (Eds.). **Biodiversity Conservation**: problems and policies. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1995, p. 269-287.

BETTELHEIM, C. A problemática do “subdesenvolvimento”. *In*: L. Pereira (Ed.). **Subdesenvolvimento e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p. 51-69.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015**: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BOECHAT, A. M. F.; ALVES, Y. B. O uso da Indicação Geográfica para o Desenvolvimento Regional: o caso da carne do Pampa Gaúcho. *In*: **Encontro Internacional de Produção Científica Cesumar (EPCC)**, 2011, Maringá. Anais eletrônicos... Maringá: Cesumar, 25 a 28 out. 2011.

BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA – ANO 2011. Secretaria de Monitoramento e Controle do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA. Disponível em: <

[http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/biblioteca/download/estatistica/est\\_2011\\_bol\\_\\_bra.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/biblioteca/download/estatistica/est_2011_bol__bra.pdf)>.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. **De la justification: Les économies de la grandeur**. Paris: Gallimard, NRF Essais, 1991.

BONNAL, P.; KATO, K. **Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Relatório final. OPPA/CPDA/UFRRJ. Brasília: IICA, 2010.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. *In*: A. Cazella, P. Bonnal e R. S. Maluf (Orgs.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009, p. 71-110.

BONNAL, P.; PIRAUX, M. Actions publiques territoriales en milieu rural et innovations: l'exemple du territoire de la borborema et de l'articulation du semi-aride au Bresil. **ISDA 2010**, Montpellier 28-30 Juin 2010, 12p.

BORGONHA, M. C., BORGONHA, M. **Mulher-pescadora e mulher de pescador: A presença da mulher na pesca artesanal na Ilha de São Francisco do Sul, Santa Catarina**. Fazendo Gênero 8 - Corpo, Violência e Poder Florianópolis, de 25 a 28 de agosto de 2008.

BORN, R. H. Articulação do capital social pelo movimento ambientalista para a sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil. *In*: A. Trigueiro (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 107-121.

BOUAMRANE, M.; ANTONA, M. Do ecodesenvolvimento à gestão viável de recursos renováveis: o exemplo das agro-florestas na Indonésia. *In*: VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A.; FRANCO, R. M.; CORDEIRO, R. C. (Orgs.). *In*: **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs**. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998.

BOUCHARD, M. J. De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive, l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec. **Cahier de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale**, Chaire de recherche du Canada en économie sociale et Crises, 2005.

BOVEY, W. H.; HEDE, A. Resistance to organizational change: the role of defence mechanisms. **Journal of Managerial Psychology**, vol. 16, n. 7, 2001, p. 534-548.

BRANDENBURG, A. **Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba, Ed. da UFPR, 1999.

BRANDENBURG, A. Sócio-ambientalismo e novos atores na agricultura. *In*: O. Calzavara. *et al.* (Orgs). **Brasil rural contemporâneo: estratégias para um desenvolvimento rural de inclusão**. Londrina: Eduel, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 12 fev. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2011.

BROWN, K. Innovations for conservation and development. **The Geographical Journal**, Londres, v. 168, n. 1, mar. 2002, p. 6-17.

BROWN, K.; TOMPKINS, E. L.; ADGER, W. N. **Making Waves**: integrating coastal conservation and development. 2 ed. Londres: Earthscan., 2002.

BRUMER, A. Gênero e agricultura: **A situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul**. *In*: Revista de estudos feministas. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Comunicação e Expressão. v.12, n. 1, 2004.

BRUMER, A. FREIRE, N. M. S. **O trabalho da mulher na pequena produção agrícola**. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ano XI/XI, 1983/1984, p. 305-322.

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. *In*: C. Cavalcanti (Org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. Recife: INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, 1994, p. 29-40.

BUCLET N. Territoire, innovation et développement durable: l'émergence d'un nouveau régime conventionnel?. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, décembre, 2011/5, p. 911-940.

BUNGE, M. **Ciência e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1980.

BUTZKE, L. **Impasses da gestão de recursos comuns e da democracia no Brasil**. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

CALLON, M. Algunos elementos para una sociología de la traducción. La domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Briec. *In*:

IRANZO, J. M.; BLANCO, J. R.; FE, T. G.; TORRES, C.; COTILLO, A. (Eds.), **Sociología de la ciência y la tecnologia**. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995.

CALLON, M. El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnologia como herramienta para el análisis sociológico. *In*: DOMÉNNECH, M.; TIRADO, F. (Eds.). **Sociología simétrica: ensayos sobre ciência, tecnologia y sociedade**. Barcelona, Gedisa, 1998.

CAMARGO, A. L, de B. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. Campinas, SP: Papirus, 2003.

CAMPOS, R. R. et al. Reestruturação industrial e aglomerações setoriais locais em Santa Catarina. *In*: P. F. Vieira (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis, SC, Brasil: APED Editora, 2002, p. 113-169.

CAPELLESSO A. J. **Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral centro-sul catarinense**. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

CAPELLESSO, A. J.; BÚRIGO, F. L.; CAZELLA, A. A. **O financiamento na pesca artesanal e as políticas públicas de crédito: por que só disponibilizar recursos não é suficiente?** No prelo, 2009.

CAPELLESSO, A. J. CAZELLA, A. A. **Pesca artesanal entre crise económica e problemas ambientais: estudo de caso nos municípios de Garopaba e Imbituba (SC)**. V Encontro Nacional ANPPAS, Florianópolis, Outubro, 2010.

CAPRA, F. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CAPRA, F. Alfabetização ecológica: o desafio para a educação do século 21. *In*: A. Trigueiro (coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 19-33.

CARDOSO, E. S. **Pescadores artesanais: natureza, território, movimento social**. 2001. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia Física - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

CARDOSO, E. S. Trabalho e pesca: apontamentos para a investigação. *In*: **Pegada – Revista da Geografia do Trabalho**, v. 10, n. 2, 2009, p. 1-14.

CARLSSON, L.; BERKES, F. Co-management: concepts and methodological implications. **Journal of Environmental Management**. [S.L.]: Elsevier, v. 75, 2005, p. 65-76.

CARON, P.; SABOURIN, E. (Ed.) **Camponeses do Sertão: Mutações das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil**. Brasília : EMBRAPA, 2003.

CARRIÈRE, J. P.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. *In: In: P. F. Vieira, A. A. Cazella, e C. Cerdan (Orgs.). Revista Eisforia*, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), 2006, p. 23-47.

CASTELLS, M. **O poder da identidade (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura)**, v. 2, São Paulo: Paz e Terra. [Tradução: Klauss Brandini Gerhardt], 1999.

CAUME, D. J. Agricultura familiar e agronegócio: falsas antinomias. **Redes**, Santa Cruz do Sul, RS, n. 1, 2009 (no prelo).

CAUME, D. J. Material didático apresentado na disciplina Estado e Agricultura Familiar no semestre 2010/2. Florianópolis, 2010.

CAZELLA, A. Contribuições metodológicas da sócio-antropologia para o desenvolvimento territorial sustentável. *In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A. A.; CERDAN, C. (Orgs.). Revista Eisforia*, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), 2006, p. 225-247.

CAZELLA, A. A. et al. **Projetos coletivos, dinâmicas territoriais e políticas públicas de desenvolvimento territorial na região serrana de Santa Catarina**. Florianópolis, Projeto Redes/CPDA/NEAD/MDA, 2007, 43p. (Relatório de Pesquisa).

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. Olhares disciplinares sobre o território e desenvolvimento territorial. *In: CAZELLA, A., BONNAL, P. e MALUF, R. S. (Orgs.). Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009a, p. 25-45.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. *In: CAZELLA, A., BONNAL, P. e MALUF, R. S. (Orgs.). Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009b, p. 47-70.

CEADES. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável Território Litoral Sul Catarinense Versão Preliminar**. Laguna, Santa Catarina, 2010.

CERDAN, C. Valorização dos produtos de origem e do patrimônio dos territórios rurais no sul do Brasil: contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável. *In: Política & Sociedade*, nº. 14, abril de 2009, p. 277-299.

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

CERDAN, C.; VIEIRA, P. F.; POLICARPO, M. A.; VIVACQUA, M.; CAPELLESSO, A.; RODRIGUES, H. C.; MARTINEL, B.; CORDEIRO, E.; LESAGE, A.; MEYNARD, F.; RUIVO, A. P.; ADRIANO, J.; PEREIRA, M. L.; FERREIRA, M. A.  
Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina Brasil. Documento de Trabajo n. 87. **Programa Dinámicas Territoriales Rurales**. Santiago: Rimisp, 2011.

CERDAN, C.; VIEIRA, P. F. (Coord.). **Valorização dos ativos culturais e naturais das comunidades rurais e desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina/Brasil**. Santiago: Rimisp, 2011.

CERDAN C., POLICARPO M. A. Actores extraterritoriales y nuevas formas de regulación ambiental en Santa Catarina. In: Ospina Peralta Pablo (ed.), Hollenstein Patric (ed.). **Jamás tan cerca arremetió lo lejos: Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina**. Quito : Ediciones La Tierra, 2012, p. 139-176.

CERDAN, C.; POLICARPO, M. A.; VIEIRA, P. F. Sinergias y conflictos entre dinámicas territoriales: rumbo al desarrollo sustentable en la zona costera del Estado de Santa Catarina, Brasil. En: Julio Berdegué, Félix Modrego (eds.), **De Yucatán a Chiloé. Dinámicas Territoriales en América Latina**. Buenos Aires: Teseo, 2012, p. 487-526.

COCCO, G. et al. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: URANI, A., COCCO, G. e GALVÃO, A. P. (Orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002 p. 13-32.

COLBY, M. E. The Ecology of Development and the Development of Ecology. In: **The evolution of paradigms of environmental management in development**. Washington: The World Bank, 1992.

CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA. 1ª Ed. Santa Catarina, 2009.

COLLETIS, G. ; PECQUEUR, B.. Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives? **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, n°3, 1993, p. 489-508.

CORDEIRO, E. **Sistemas Alimentares Territorializados (SALT'S) no litoral centro-sul de Santa Catarina**: um estudo de caso do sistema agroecológico de Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba e Laguna. Monografia (Curso de Ciências Sociais), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

COUDEL, E. **Formation et apprentissages pour le développement territorial: regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion**. Réflexion à partir d'une expérience d'Université Paysanne au Brésil – Thèse soutenue le 26 février 2009, Montpellier SupAgro: 386 p.

COURLET, C. Os sistemas produtivos localizados: da definição ao modelo. *In: In: P. F. Vieira, A. A. Cazella, e C. Cerdan (Orgs.). Revista Eisforia*, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), 2006, p. 49-80.

CRESPO, S. Uma visão sobre a evolução da consciência ambiental no Brasil nos anos 1990. *In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p. 60-73.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2010.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **El actor y El sistema: las restricciones de la acción colectiva**. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.

DARRÉ, J. P. Production de connaissance dans les groupes d'agriculteurs, **Agriscopie** 7, 1986, p. 24-35.

DAVIDSON-HUNT, I. J.; BERKES, F. Nature and society through the lens of resilience: toward a human-in-ecosystem perspective. *In: BERKES, F., COLDING, J. and FOLKE, C. (Eds.) Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 53-82.

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural: uma abordagem ilustrada**. Londrina: Instituto Agrônômico do Paraná, v. 1 e v. 2, 2002.

DIEGUES, A. C. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. **São Paulo em Perspectiva**. 6 (1-2), jan/jun de 1992, p. 22-29.

DIEGUES, A. C. A. A sócio-antropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. **Revista Etnográfica**, v.3, n.2, 1999.

DIEGUES, A. C. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. *In: DIEGUES, A. C. e MOREIRA, A. de C. Espaços e recursos naturais de uso comum*. NUPAUB-USP, São Paulo, 2001, p. 97-124.

DIEGUES, A. C. **A interdisciplinaridade nos estudos do mar: o papel das ciências sociais**. Conferência proferida na XV Semana de Oceanografia, Instituto Oceanográfico da USP, Outubro, 2003. Disponível em <<http://www.usp.br/nupaub/interdis.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2010.

DIEGUES, A. C. S. **Mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2004.

DO CARMO, M. S. A produção familiar como lócus ideal da agricultura sustentável. *In: FERREIRA, A. D. D. e BRANDENBURG, A. (Org.) Para pensar outra agricultura*. Curitiba, Ed. da UFPR, 1998, p.215-238.

DRUCKER, P. **The discipline of innovation**. Harvard Business Review, may-jun, 1985.

ESCORSA, P. **Tecnologia e innovación en la empresa**. Ediciones UPC, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Formação do Patronato Político Brasileiro. Porto Alegre, Globo, 1958.

FATMA – FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. **A natureza do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro**. Florianópolis: FATMA, 2003.

FATMA – FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. **Análise sobre a proposta de recategorização das áreas Costeiras do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro**, 2006.

FAVARETO, A. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo n. 26. **Programa Dinámicas Territoriales Rurales**. Santiago: Rimisp, 2009.

FAVARETO, A.; ABRAMOVAY, R. O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990. Documento de Trabajo N° 32. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. **Rimisp**, Santiago, Chile, 2009.

FENNY, D. Frameworks for understanding resource management on the Commons. In: POMEROY, R. S (Ed.). **Community management and common property of coastal fisheries in Asia and the Pacific**: concepts, methods and experiences. Manilla: ICLARM, 1994, p. 20-33.

FILARDI, A. C. **Diagnóstico da pesca artesanal marinha do município de Garopaba (SC)**: potencialidades e obstáculos para a gestão adaptativa para o ecodesenvolvimento. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

FIESC – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Santa Catarina em Dados: 2014**. Unidade de Política Econômica e Industrial. Florianópolis: FIESC, v. 24, 2014.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed Editora S.A, 2009.

FLORIANI, D. Diálogos interdisciplinares para uma agenda socioambiental: breve inventário do debate sobre ciência, sociedade e natureza. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora da UFPR, n°, Jan/jun de 2000, p. 21-39.

FOLKE, C.; CHAPIN, F. S.; OLSSON, P. Transformations in ecosystem stewardship. In: CHAPIN, F.S. et al. (Eds.), **Principles of Ecosystem Stewardship**, Springer Science+Business Media, 2009, p. 103-125.

FOLKE, C.; HANH, T. OLSSOM, P.; NORBERG, J. Adaptive governance of social-ecological systems. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 30, november 2005, p. 441-473.

FONSECA, I. F. da; BURSZTYN, M. Mercadores de moralidade: aretórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 10, n. 2, dezembro de 2007, p. 169-186.

FONTAN, J. M; KLEIN, J. L.; TREMBLAY, D. G. Innovation et société: pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation, **Géographie Économie Société**, Vol. 6, 2004/2, p.115-128

FORTKAMP, C. **Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST): História e Conflito Sócio-Ambiental (1975-2007)**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

FREITAS, A. V. **A evolução do modelo brasileiro de áreas protegidas: caminho para uma articulação sistêmica?** Periódico Científico Projeção, Direito e Sociedade | v.6, n.2, 2015.

FUNDAÇÃO PROZEE. **Relatório Técnico sobre o Censo Estrutural da Pesca artesanal marítima e estuarina nos Estados de Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul**. Fundação de Amparo à Pesquisa de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva - Fundação PROZEE. Itajaí, novembro de 2005.

FURTADO, C. **Análise do “modelo” brasileiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, C. **Teoria e Política do desenvolvimento econômico**. 7ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

FURTADO, C. **Os ares do mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

GADGIL, M.; OLSSON, P.; BERKES, F; FOLKE, C. Exploring the role of local ecological knowledge in ecosystem management: three case studies. In: BERKES, F.; COLDING, J.; FOLKE, C. (Eds.). **Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 189-209.

GALTUNG, J. Self-reliance: concepts, practice and rationale. *In: J. GALTUNG, J. et al.* (Eds.), **Self-reliance: a strategy for development**. Geneva: IDS e London: Bogle-L'Ouverture, 1977, p. 19-44.

GALTUNG, J. **O caminho é a meta: Gandhi hoje**. São Paulo: Palas Athena, 2003.

GARCÍA, R. Interdisciplinarietà y sistemas complejos. *In: LEFF, E.* (Org.). **Ciências sociais y formación ambiental**. Barcelona: Gedisa, 1994, p. 85-124.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2009.

GIDDENS, A. **A Constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GIDDENS, A **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2002, p. 201-266.

GOHN, M. da G. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

GOLDMAN, M. **Como funciona a democracia**: uma teoria etnográfica da política. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2006.

GONÇALVES NETO, W. A modernização desigual: duas décadas de privilegiamento na política agrícola. In: W. Gonçalves Neto, **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: HUCITEC, 1997, p.141-225.

GOODMAN, D.; SERJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GOULET, F. **L'innovation par retrait**: reconfiguration des collectifs sociotechniques et de la nature dans le développement de techniques culturelles sans labour. These de doctorat. École doctorale « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire » Université Pierre Mendès France, Grenoble, 2008.

GOULET, F.; VINCK, D. L'innovation par retrait: contribution à une sociologie du détachement. **Revue française de sociologie**, vol. 2, n.º 532, 2012, p. 195-224.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. 2009. **Cultura**. Disponível em <[www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br)>. Acesso em 23 maio 2013.

GUANZIROLI, C. et al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 15-112.

GUIVANT, J. Os supermercados na oferta de alimentos orgânicos: apelando ao estilo de vida *ego-trip*. **Ambiente & Sociedade**, v. 6, n. 2, jul./dez., 2003.

GUMUCHIAN, H. et al. **Les acteurs -ces oubliés du territoire**. Paris: Anthropos, 2003.

GUNDER-FRANK, A. Desenvolvimento do subdesenvolvimento latinoamericano. In: PEREIRA, L. (Ed.). **Urbanização e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, 2003, p. 193-224.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *In*: DAILY, H. E. (Org.) **Toward a steady-state economy**. San Francisco: D. H. Freeman, 1973, p. 133-149.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HILLIER, J. et al. Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement spatial. **Géographie, économie société**, v. 6, n. 2, 2004, p. 129-152.

HIRCZAK, M.; MOALLA, M.; MOLLARD, A.; PECQUEUR, B. ; RAMBONILAZA; M., VOLLET, D. **Du panier de biens à un modèle plus général des biens complexes territorialisés : concepts, grille d'analyse et questions**, Symposium INRA PSDR « Territoires et enjeux du développement régional », Lyon, 9-11 mars, 2005, 18 p.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLING, C. S.; BERKES, F.; FOLKE, C. Science, sustainability and resource management. *In*: BERKES, F. and FOLKE, C. **Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience**. Cambridge University Press, 1998, p. 342-362.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca**. 2006.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Estatística da Pesca 2007** – Grandes regiões e unidades da Federação. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/phocadownload/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/gestao-pesqueira/estatistica-pesqueira/2007-ibama-estatistica-da-aquicultura-e-pesca-no-brasil.pdf>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário de 1995/1996. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em 20 jun. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário de 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em 20 jun. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produção da Pecuária Municipal 2007. **Malha municipal digital do Brasil: situação em 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em 22 jun. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cadastro Central de Empresas. 2012. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre/quadros/brasil/2012>>. Acesso em 22 jun. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**. Rio de Janeiro v. 28 n.12, dezembro, 2014, p.1-88

IBGE-CIDADES. 2014. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>>. Acesso em 22 jun. 2015.

JEAN, B. A forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna. Porto Alegre, **Cadernos de Sociologia**, v. 6, 1994, p. 51-75.

JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. *In*: P. F. Vieira e J. Weber (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2002, p. 53-112.

KALIKOSKI, D. C.; LAVKULICH, L. An analytical framework for the analysis of a co-management arrangement for conservation of coastal resources: the forum of the estuary of the Patos Lagoon in southern Brazil. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **Conservação da diversidade biológica e cultural em zonas costeiras**: enfoques e experiências na América Latina e no Caribe. Florianópolis: APED, 2003, p. 403-426.

KAKUTA, S. M.; SOUZA, A. I. L.; SCHWANKE, F. H.; GIESBRECHT, H. O. **Indicações geográficas**: guia de respostas. Porto Alegre: SEBRAE/RS, 2006.

KLINE, S. J. Innovation is not a linear process. **Research Management**. Julho-Agosto, 1985, p. 36-45.

KÜHNEN, A. **Lagoa da Conceição** – Meio ambiente e modos de vida em transformação. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.

LACERDA, E. P. O **Atlântico açoriano**: uma antropologia dos contextos globais e locais da açorianidade. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

LALLEMENT, M. **História das idéias sociológicas**: de Parsons aos contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

LAMARCHE, H. (coord.) **A agricultura familiar: comparação internacional**. Vol 1: uma realidade multiforme. Campinas, SP, Ed. da Unicamp, 1993.

LAMARCHE, H. (coord.) **Agricultura familiar: comparação internacional**. Vol 2: do mito à realidade. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, 1993.

LANKSHEAR, C., KNOBEL, M. **Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação**. Porto Alegre: Artmed Editora S.A., 2008.

LATOUR, B. **La science en action**. Paris: La Découverte, 1989.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEIS, H. R. Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial. *In*: E. J. Viola *et. al.* (Orgs.). **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1995, p. 15-44.

LEIS, H. R. **O labirinto**: ensaios sobre o ambientalismo e globalização. São Paulo: Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

LEIS, H. R. **A modernidade insustentável**: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis, RJ: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.

LEIS, H. R.; D'AMATO, J. L. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. *In*: C. Cavalcanti (Org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. Recife: INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, 1994, p. 77-103.

LEITÃO, M. R. F. A., LIMA, A. S. DE, FURTADO, S. G. **Mulheres Pescadoras**: A Construção da Resistência em Itapissuma, Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Curitiba, PR – 4 a 7 de setembro de 2009.

LEVESQUE. Le potentiel d'innovation et de transformation de l'économie sociale: quelques éléments de problématique. *In*: **Cahiers du CRISES**. Collection Études Théoriques. No ET0604, abril de 2006.

LIMA, O. R. Dinâmica e conflitos da modernização agrícola. *In*: O. Calzavara *et. al.* (Orgs.). **Brasil rural contemporâneo**: estratégias para um desenvolvimento rural de inclusão. Londrina: Eduel, 2004.

MACEDO, H. S. **Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

MAIORKI, G. J.; DALLABRIDA, V. R. A indicação geográfica de produtos: um estudo sobre a contribuição econômica no desenvolvimento territorial. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 16, n. 1, jan./jun. 2015, p. 13-25.

MAMIGONIAN, B. G. **Do que o “preto mina” é capaz: etnia e resistência entre africanos livres.** Afro-Ásia, Salvador, nº 24, 2000, p. 71-95.

MARSDEN, T. Beyond agriculture? Regulating the new rural spaces. **Journal of Rural Studies**, 11 (3), Londres, 1995, p. 285-296.

MARTELO, C. B. P. **Modelo de innovación tecnológica basado em enfoques de redes sociotécnicas:** estudio del caso Montana. Maestría em Ingeniería Industrial. Departamento de Ingeniería Industrial – Universidad de los Andes, 2005.

MARTINEL, B. **Les circuits courts le long du littoral du Santa Catarina:** un outil de préservation de l’Agriculture Familiale entre relais vers un système agricole familial durable et tribune d’expression. Tesis de Maestría en Geografía, Universidad Lumiere Lyon, Francia, Facultad de Geografía e Historia del Arte y Turismo, mención en Estudios Rurales, 2010.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf:** análise de indicadores. Brasília: Ministério do desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

MAUSS, M. Essai sur le Don. *In: Sociologie et Anthropologie*, Paris: PUF, PUF collec. Quadrige, réédition 1989,

Mc GINNIS, M. D. An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. **The Policy Studies Journal**, Vol. 39, No. 1, 2011, p. 169-183.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**. V. IX, n. 1. jan/jun 2006, p. 41-64.

MEDEIROS, R. P. **Possibilidades e obstáculos à co-gestão adaptativa de sistemas pesqueiros artesanais:** estudo de caso na área da Baía de Tijucas, litoral centro-norte do estado de Santa Catarina, no período de 2004 a 2008. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

MEDEIROS, R; IRVING, M; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **RDE – Revista Brasileira de Desenvolvimento Econômico**. Ano VI, n.º 9, janeiro de 2004, Salvador, BA, p. 83-93.

MEDEIROS, R. P.; SERAFINI, T. Z.; Mc CONNEY, P. Fortalecendo o *ecosystem stewardship* na pesca artesanal: perspectivas para a América Latina e Caribe. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 32, dez. 2014, p. 181-191.

MENEZES, E. C. de O.; VIEIRA, P. H. F. Impactos socioambientais da indústria do vestuário sobre a atividade agrícola no Alto Vale do Itajaí – Santa Catarina. **Revista IDeAS**, v. 4, n. 1, jun./jul. 2010, p. 187-221.

MEYNARD, F. **Análisis del proceso de elaboración de la Política de Desarrollo Territorial de Pesca y Acuicultura**: Territorio Litoral Sul Catarinense. Montpellier: Monografía para obtener el Master Agrimundus IRC Montpellier, SUPAGRO, 2010.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Áreas protegidas**. 2015. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao>. Acesso em 27 jan. 2015.

MPA – MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável “Mais pesca e aquicultura”**. 2011. Disponível em: <<http://www.mpa.gov.br/>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

MPA – MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. Disponível em: <http://www.mpa.gov.br/>. Acesso em: 17 ago. 2015.

MONTGOLFIER, J. de; NATALI, J. M. **La patrimoine du futur**: approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles. Paris: Economica, 1987.

MONTGOLFIER, J. de; NATALI, J. M. Instrumentos para uma gestão patrimonial. In: VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2002, p. 361-368.

MORIN, E. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2ª Ed., 1990.

MORIN, E. **A cabeça bem feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

MORIN, E.; KERN, A. B. **Terra-Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2002.

MORARI, D. C. **A paisagem na praia de Naufragados da Barra do Sul, Florianópolis/SC, segundo a percepção dos moradores**: uma abordagem etnográfica. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

MULLER, P. **Las Políticas Públicas** (Título original "Les Politiques Publique" Collection que-sais-je?) (Vols. Segunda edición actualizada, aumentada y corregida). (J.-F. J. Vargas, Trad.) Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2006.

MUSSOI, E. Agricultura familiar: reflexão a partir de novas perspectivas. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis, SC, Brasil: APED Editora, 2002, p. 25-57.

NELSON, D. R.; ADGER, W. N.; BROWN, K. Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 32, December 2007, p. 395-419.

NICOLAS; VALCHESINI (Eds). **Agroalimentaire: une économie de la qualité**, INRA, Economica, Paris, 1995.

NORDER, L. A. C. Questão agrária, agroecologia e desenvolvimento territorial. **Lutas & Resistência**, Londrina, v. 1, p. 107-120, set. 2006.

NORTH, D. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

OAKERSON, R. J. Analyzing the Commons: a framework. *In*: BROMLEY, D. W. (Ed.). **Making the Commons Work**: theory, practice and policy. San Francisco: ICS Press, 1992, p. 41-59.

OLLAGNON, H. Estratégia patrimonial para a gestão dos recursos e dos meios naturais: enfoque integrado da gestão do meio rural. *In*: VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2002, p. 171-200.

OLIVEIRA, I. A. **Gestão de conflitos em Parque**: estudo de caso do entorno nordeste do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro – Praia da Pinheira – SC. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

OST, F. O patrimônio: um estatuto jurídico para o meio. *In*: OST, F. **A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 351-387.

OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n°. 1, 2011, p. 7-27.

PAHL-WOSTL, C. et al. Social Learning and Water Resources management. **Ecology and Society**. 12(2):5, 2007. Disponível em: <http://www.ecologysociety.org/vol12/iss2/art5/>. Acesso em: 15 ago. 2014.

PAULILO, M. I. S. **O peso do trabalho leve**. Ciência hoje, Rio de Janeiro: SBPC, v. 5, n. 28, jan/fev, 1987, p. 64-70.

PECQUEUR, B. Qualité et développement territorial, l'hypothèse du panier de bien et de services territorialisés, **Economie Rurale**, janvier-février n°161, 2001, p. 37-49.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. *In*: VIEIRA, P. F., CAZELLA, A. A., e CERDAN, C. (Orgs.). **Revista Eisforia**, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), 2006a, p. 81-103.

PECQUEUR, B. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. *In*: VIEIRA, P. F., CAZELLA, A. A., e CERDAN, C. (Orgs.). **Revista Eisforia**, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), 2006b, p. 135-153.

PEREZ, M. S. **Comunidade tradicional de pescadores e pescadoras artesanais da vila do Superagüi – PR na disputa pela vida**: conflitos e resistências territoriais frente à implantação de políticas públicas de desenvolvimento. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

PÉREZ, M. S.; GÓMEZ, J. R. M. Políticas de desenvolvimento da pesca e a aquicultura: Conflitos e resistências nos territórios dos pescadores e pescadoras artesanais da Vila do Superagüi, Paraná, Brasil. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, 26 (1), jan/abr/2014, p. 37-47.

PEYRACHE-GADEAU, V., PERRON, L.; JANIN, C. Des produits aux ressources – Modes de différenciation et construction territoriale, Le coffret des Chambarans, communication au colloque de l'ASRDLF **Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie, quels équilibres pour les espaces régionaux?**, 6-8 juillet, Clermont Ferrand, France, 2009.

PLANO CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO – PCD. **Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015**. Secretaria de Planejamento e Gestão. Instituto Celso Ramos. 2007. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2011

PINHEIRO, S. L. G.; FARIAS, J. G.; GELBCKE, D. L. **Projeto Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) da Zona Costeira Catarinense**: Estratégias integradas de geração de trabalho e renda a partir da valorização da identidade cultural das comunidades pesqueiras tradicionais. Relatório técnico final Convênio nº 0050/2007. EPAGRI, Florianópolis, 2014.

PIORE, M.; SABEL, C. **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**. Nueva York: Basic Books, 1989.

PIRAUX, M.; BONNAL, P. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais: o caso do território da Borborema e da articulação do Semiárido. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, 2011, p. 62-87.

PIRAUX, M.; SILVEIRA, L.; DINIZ, P.; DUQUE, G. La transition agroécologique comme une innovation socio-territoriale: le cas du territoire de la Borborema dans le semiaride bresilien. **ISDA 2010**, Montpellier 28-30 Juin 2010, 9p.

POLICARPO, M. A. **Impactos socioambientais do setor agroflorestal em Santa Catarina**: estudo de caso nas encostas da serra geral à luz do enfoque do desenvolvimento territorial sustentável. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

POLICARPO, M. A.; CERDAN, C. **Alternative pour un système de gestion durable ou consolidation de la logique utilitariste de la nature? Le Parc national de la Serra du Tabuleiro, région littorale de Santa Catarina/Brésil**. Artigo apresentado na AISLF, Marrocos: Rabat, julho de 2012.

POMEROY, R. S.; BERKES, F. Two to tango: The role of government in fisheries co-management. **Marine Policy**, v. 21, n. 5, 1997, p. 465-480.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PPMA/SC – PROJETO DE PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA EM SANTA CATARINA. **Delimitação e planejamento de demarcação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro**: Parecer jurídico sobre as áreas pertencentes ao Estado (baixada do Maciambu) no interior do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Relatório final. Curitiba, fevereiro de 2008.

PRUDÊNCIO, J. M. **Etnoconservação de recursos hídricos na zona costeira catarinense**: mapeamento participativo de transformações da paisagem na Bacia do Rio da Madre, municípios de Palhoça e Paulo Lopes, no período de 1950 a 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Programa de Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

PUTMAN, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, FGV, 2ª ed., 1996.

QUESTE, J.; BOUSQUET, F.; GURUNG, T. R.; TRÉBUIL, G. Jeux de rôles comme objets frontières dans un conflit de partage de l'eau d'irrigation au Bhoutan. **Cah Agric 20**, 2011, p.118-123.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

RAMBO, A. G; FILIPPI, E. E. Das concepções clássicas à abordagem territorial: para (re) pensar processos de desenvolvimento na agricultura familiar. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, São Paulo, v. 5, n° 1, jan/abr, 2009, p. 121-148.

RAUD, C. Material didático apresentado na disciplina de Sociologia do Desenvolvimento no curso de Mestrado em Sociologia Política no semestre 2007/2, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2007.

RAYNAUT, C. Meio ambiente e desenvolvimento: construindo um novo campo do saber a partir da perspectiva interdisciplinar. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Editora da UFPR, n° 10, jul/dez, 2004, p. 21-32.

RAWLS, J. A **Theory of Justice**. Revised Edition. Harvard: Harvard University Press, 1999.

REBOUÇAS, G. N.; M., FILARDI, A. C. L.; VIEIRA, P. F. Gestão integrada e participativa da pesca artesanal: potencialidades e obstáculos no litoral do Estado de Santa Catarina. **Ambiente e Sociedade**, v. IX, n. 2, jul./dez. 2006, p. 83-104.

REMMERS, G. Com cojones y maestría – um studio sociológico-agronómico acerca Del desarrollo rural endógeno y procesos de localización em la Sierra de la Contraviesa (España). **Wageningen studies on heterogeneity and relocation**. Amsterdam: Thela Publishers, 1998.

REY-VALETTE; H.; ANTONA, M. Gouvernance et gestion intégrée du litoral : l'exemple des recherches françaises. **VertigO** – La Revue en Sciences de l'environnement, v. 9., n. 1, 2009, p. 1-10.

RICHEZ-BATTESTI, N. Innovations sociales et dynamiques territoriales. Une approche par la proximité. (L'expérience des banques coopératives), **Marché et organisations**, n. 7, 2008/2, p. 36-51.

RIMA PORTO BALEIA. Relatório de Impacto Ambiental do Projeto Porto Baleia, 2014. Disponível em: <  
[http://www.fatma.sc.gov.br/upload/rima/RIMA\\_porto\\_baleia.pdf](http://www.fatma.sc.gov.br/upload/rima/RIMA_porto_baleia.pdf)>.

RODRIGUES, H. C. L. **Subsídios para proposta do plano de Ordenamento Pesqueiro da APA da Baleia Franca**. Relatório Produto 3, 2010.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. 5ed. Nova York: Free Press, 2003.

ROHDE, G. M. Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado. *In*: CAVALCANTI, C. (Org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. Recife: INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, 1994, p. 41-53.

ROSAR, D. B. **Gestão participativa e política substantiva**: duas formas de ação política coexistentes em Ibiraguera (Imbituba/Garopaba – SC). Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas). Centro de Ciências Agrárias – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ROSENBERG, N. Learning by using. *In*: ROSENBERG, N. **Inside the Black Box. technology and Economics**. Cambridge: University Press, 1982.

ROSTOW, W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SABOURIN, E. Aprendizagem coletiva e construção social do saber local: o caso da inovação na agricultura familiar da Paraíba. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 16, 2001, p. 37-61.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial. *In*: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Ed. tec.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002, p. 21-37.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil**: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SABOURIN, E. Paternalismo e clientelismo como efeitos da conjunção entre opressão paternalista e exploração capitalista. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, 2011, p. 5-29.

SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Ed. tec.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SACHS, I. Brasil Rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 15, n° 43. São Paulo, Set./Dez. 2001a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340142001000300008&script=sci\\_arttext&tlng](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340142001000300008&script=sci_arttext&tlng)>. Acesso em: 23 out. 2007.

SACHS, I. *Quo vadis, Brasil?* *In*: I. Sachs. *et al.* (Orgs.) **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001b, p. 490-501.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002a.

SACHS, I. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Brasília: Edição Sebrae, 2002b.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, I. Ambiente e estilos de desenvolvimento. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **Rumo a Ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007a, p. 54-76.

SACHS, I. O jogo da harmonização. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **Rumo a Ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007b, p. 96-107.

SACHS, I. Precisamos do conceito de desenvolvimento. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 de março de 2007. Disponível em: <[http://www.falcaocontexto.com/wp-content/uploads/2007/06/Entrevista\\_Oesp.pdf](http://www.falcaocontexto.com/wp-content/uploads/2007/06/Entrevista_Oesp.pdf)>. Acesso em 23 out. 2007c.

SACHS, I. O agitador de ideias. **Desafios**, Janeiro de 2007. Disponível em <[http://www.falcaocontexto.com/wpcontent/uploads/2007/06/Entrevista\\_Ignacy\\_Sachs.pdf](http://www.falcaocontexto.com/wpcontent/uploads/2007/06/Entrevista_Ignacy_Sachs.pdf)>. Acesso em 23 out. 2007d.

SACHS, I. Crises de mau desenvolvimento no Norte: uma saída. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **Rumo a Ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007e, p. 108-121.

SACHS, I. Desenvolvimento em harmonia com a natureza. Padrões de consumo, usos do tempo e do espaço, perfis de recursos e opções tecnológicas. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **Rumo a Ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007f, p. 122-151.

SANTA CATARINA. **História de Santa Catarina**. 2015. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/conhecasc/historia>>.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Instituto Sócio-Ambiental, 2005.

SANTOS, M. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XIII, n° 2, 1999, p. 15-26.

SANTUR – Santa Catarina Turismo S/A. **Programa de promoção do turismo catarinense ação**: estudos e pesquisas de turismo - estudo da demanda turística - alta estação 2013. Parceira Santur e Prefeitura Municipal de Florianópolis. Execução: Gerência de Planejamento/Santur. Disponível em: <<http://www.santur.sc.gov.br/images/stories/estatisticas/Demanda2012/santa%20catarina%20sinopse%202013.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2013.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. **RIMISP**, Santiago/Chile, febrero, 2003.

SCHERER-WARREN, I. **Movimentos sociais**: um ensaio de interpretação sociológica. 2ª ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1987.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. **Política & Sociedade**, vol. 5, 2004, p.13-35.

SCHERER-WARREN, I. Das Mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**. Vol. 21, n. 1, Brasília, janeiro/abril, 2006, p.109-130.

SCHMIDT, W. et al. Associativismo e cooperativismo: o terceiro setor no desenvolvimento rural catarinense. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis, SC, Brasil: APED Editora, 2002, p. 59-110.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, nº 51, fevereiro de 2003, p. 99-121.

SCHNEIDER, S. A Abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jul 2004, p. 88-125.

SCHNEIDER, S. A Pluriatividade e o Desenvolvimento Rural Brasileiro. *In*: **Cadernos do Ceam**. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial – contribuições ao debate. Brasília: Universidade de Brasília, v.5, n.17, 2005.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade no Brasil: proposta de tipologia e sugestão de políticas**. XLIV Congresso da SOBER. Fortaleza, 23 a 27 de julho de 2006.

SCHNEIDER, S. **Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil** (Versão ampliada. Trabalho apresentado no Congresso Europeu de Sociologia Rural, Wageningen, Holanda, 20-24 agosto, 2007. Mimeo).

SCHNEIDER, S. Ciências Sociais, ruralidade e território: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento. **Campo-território**: revista de geografia agrária, v.4, n.7, fev. 2009, p. 24-62.

SCHNEIDER, S., MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEIXAS, C. S. **Social-ecological dynamics in management systems**: investigating a coastal lagoon fishery in southern Brazil. Dissertação (Mestrado em Natural resources and environmental management). Natural Resources Institute. University of Manitoba, Winnipeg, Canadá, 2002.

SEIXAS, C. S. Abordagens e técnicas de pesquisa participativa em gestão de recursos naturais. *In*: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (Org.). **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED, 2005, p. 73-105.

SEIXAS, C. S.; BERKES, F. Mudanças socioecológicas na pesca da Lagoa de Ibiraquera, Brasil. *In*: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (Org.). **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED, 2005, p. 133-146.

SELL, C. E. **Introdução à sociologia política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SELLTIZ; JAHODA; DEUTSCH; COOK. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E. P. U./Edusp, 1975.

SILVA, J. G. da. O fim do êxodo rural? **Globo Rural**, v.16, n. 186, abr. 2001.

SILVA, V. L. O papel do SEBRAE na consolidação progressiva do modelo catarinense de desenvolvimento. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis, SC, Brasil: APED Editora, 2002, p. 266-288.

SILVA, O. P. da. **Arqueologia dos Engenhos de Santa Catarina**. Erechim, RS: Habilis, 2007.

SIMÕES, M. de B. A. **A construção e os efeitos da marca territorial do município de São Bonifácio (SC)**. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. Universidade Estadual de Santa Catarina. Florianópolis, 2010.

SINGH, S. Some critical issues in community participation. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **Conservação da diversidade biológica e cultural em zonas costeiras**: enfoques e experiências na América Latina e no Caribe. Florianópolis: APED, 2003, p. 75-113.

SÍNTESE ANUAL DA AGRICULTURA DE SANTA CATARINA. v.1. Florianópolis: Epagri/Cepa, 2008.

SPG – Secretaria de Estado do Planejamento. **Implantação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Fase 1: Diagnóstico Sócio Ambiental - Setor Litoral Central**. 2010. Secretaria de Estado do Planejamento, Florianópolis, SC, Brasil. Disponível em: <[http://www.spg.sc.gov.br/Desenvolvimento de Cidades/Gerco/Diagnostico Socio Ambiental/Gerco\\_Setor 3\\_site.pdf](http://www.spg.sc.gov.br/Desenvolvimento%20de%20Cidades/Gerco/Diagnostico%20Socio%20Ambiental/Gerco_Setor_3_site.pdf)>.

STROPASSOLAS, V. L. O valor (do) casamento na agricultura familiar. *In*: **Revista de estudos feministas**. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Comunicação e Expressão, v.12, n. 1, 2004.

SUNYE, P. S. **Diagnóstico da pesca no litoral do estado de Santa Catarina**. 2004.

TÁBARA, J. D.; PAHL-WOSTL, C. Sustainability learning in natural resource use and management. **Ecology and Society**, 12 (2), 2007, p. 1-11.

TARROW, S. **Power in movement**. Cambridge, University Press, 1994.

TEMPLE, D. L'économie humaine, **La revue du MAUSS semestrielle**, "Guerre et paix entre les sciences". Paris: La Découverte, 1997, p. 103-109.

TILLY, C.; TILLY, L.; TILLY, R. **Class conflict and collective action**. Londres, Sage Pul, 1981.

TONNEAU, J. P. et al. Évaluation du développement territorial comme processus d'innovation et d'institutionnalisation: le cas du Territoire du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco au Nordeste du Brésil » **VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement**, v. 9, n° 3, 2009.

TONNEAU, J. P.; PIRAUX, M.; COUDEL, E. Quelles innovations territoriales dans des territoires marginalisés au Nordeste du Brésil?. **Cah Agric**, v. 20, n. 3, 2011, p. 235-40.

TONNEAU, J. P.; VIEIRA, P. F. Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil. *In*: VIEIRA, P. F., CAZELLA, A. A., e CERDAN, C. (Orgs.). **Revista Eisforia**, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), 2006, p. 311-334.

TREILLON, R. Le développement des activités alimentaires. Comment penser les innovations ? *In*: **Tiers-Monde**, Le fait alimentaire: débats et perspectives, sous la direction de Emmanuel Calvo et Georges Courade tome 33, n°132. 1992, p. 809-834.

URBAN, T. **Saudade do matão**: relembando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998.

VASCONCELOS, M.; DIEGUES; A. C. S. A.; SALES, R. R. Limites e possibilidades na gestão da pesca artesanal costeira. *In*: COSTA, A. L. (Org.) **Nas Redes da Pesca Artesanal**, Brasília: IBAMA – MMA, 2007.

VEIGA, J. E. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência e Tecnologia** (Embrapa), v. 13, n. 3, set./dez. 1996, p. 383-404.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**. 2a. ed. Campinas, SP: Editora Autores Associados, v. 1, 2002.

VEIGA, J. E. A dimensão rural do Brasil. *In*: **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 22. Abril/2004.

VERAS, D. V. **A sustentabilidade da produção artesanal nos municípios catarinenses da península de Porto Belo/SC**, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental). Centro de Ciências Tecnológicas, da Terra e do Mar, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), 2007.

VIANNA, L. F. de N.; BONETTI, J.; POLETTI, M. Gestão costeira integrada: análise da compatibilidade entre os instrumentos de uma política pública para o desenvolvimento da maricultura e um plano de gerenciamento costeiro no Brasil. *In: Revista de Gestão Costeira Integrada*, 12(3), 2012, p. 357-372.

VIEIRA, P. F. A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990). *In: HOGAN, D. J. e VIEIRA, P. F. (Orgs.) Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1992, p. 103-147.

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

VIEIRA, P. F. Introdução. *In: VIEIRA, P. F., BERKES, F., SEIXAS, C. S. Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005a, p.13-42.

VIEIRA, P. F. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. *In: VIEIRA, P. F., BERKES, F., SEIXAS, C. S. Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005b, p. 333-377.

VIEIRA, P. F. Conclusões. *In: VIEIRA, P. F., BERKES, F., SEIXAS, C. S. Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005c, p. 379-405.

VIEIRA, P. F. Glossário. *In: VIEIRA, P. F., BERKES, F., SEIXAS, C. S. Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005d, p. 407-415.

VIEIRA, P. F. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. *In: VIEIRA, P. F., CAZELLA, A. A., e CERDAN, C. (Orgs.) Revista Eisforia*, Florianópolis, 4 (4) (Número especial), 2006, p. 249-309.

VIEIRA, P. F. Material didático apresentado na disciplina de Ecologia Política no curso de Meio Ambiente e Desenvolvimento no semestre 2007/1. Florianópolis, 2007.

VIEIRA, P. F. Material didático apresentado na disciplina de Gestão Comunitária dos Recursos Comuns no semestre 2008/1. Florianópolis, 2008.

VIEIRA, P. F. Do desenvolvimento local ao ecodesenvolvimento territorial. **R. Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, vol. 10, n. 2, 2013, p. 119-141.

VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. Introdução. *In*: P. F. Vieira, F. Berkes e C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Secco/APED, 2005, p. 13-42.

VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A. A. Desenvolvimento Territorial Sustentável em zonas rurais: subsídios para a elaboração de um modelo de análise. *In*: **Seminário Internacional Territorios Rurales em Movimiento**, Santiago do Chile. Territorios Rurales en Movimiento: movimientos sociales, actores e instituciones del desarrollo territorial rural. Santiago do Chile: IDRC-CRDI, 2006.

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

VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A. A.; CERDAN, C.; ANDION, M. C. Potencialidades e obstáculos à construção de territórios sustentáveis no estado de SC. **Política e Sociedade**, v. 8, n. 14, abril de 2009, p. 335-380.

VIEIRA, P. F.; CUNHA, I. J. Posfácio: repensando o desenvolvimento catarinense. *In*: VIEIRA, P. F. (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis, SC, Brasil: APED Editora, 2002, p. 289-310.

VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A. **Políticas ambientais no Brasil**: gênese, evolução e desafios socioinstitucionais. Florianópolis, mimeografado, 2006.

VIEIRA, P. F.; WEBER, J. Introdução geral: sociedades, natureza e desenvolvimento viável. *In*: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2002, p. 17-49.

VIOLA, E. J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.3, fev. 1987, p. 5-26.

VIOLA, E. J.; LEIS, H. R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio e uma estratégia globalista viável. *In*: E. J. Viola *et al.* (Orgs.). **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 1995, p. 134-160.

VIVACQUA, M. **Conflitos socioambientais no litoral de Santa Catarina**: o caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

VIVACQUA, M. **Dilemas da conservação e desenvolvimento na gestão compartilhada da pesca artesanal**: conflitos e sinergias nos processos de criação de Reservas Extrativistas Marinho-Costeiras em Santa Catarina. Tese (Doutorado

em Sociologia Política). Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

VIVACQUA, M; SANTOS, C. R.; VIEIRA, P. H. F. Governança territorial em zonas costeiras protegidas: uma avaliação exploratória da experiência catarinense. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 19, jan./jun. 2009, p. 159-171.

WANDERLEY, M. de N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. XX Encontro Anual da Anpocs, GT 17 – Processos Sociais Agrários. Caxambu, outubro de 1996.

WANDERLEY, M. de N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, outubro 2000, p. 87-145.

WEBER, J. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas. *In*: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 115-146.

ZALTMAN, G.; DUNCAN, R. **Strategies for planned change**. New York: John Wiley & Sons, 1977.

ZAOUAL, H.(sous la dir.) **Développement durable des territoires**. Economie sociale, Environnement et innovations, Paris, L'Harmattan, 2008.

ZIMMERMANN, J. B. “Grappes d'entreprises” et “petits mondes”: une affaire de proximités. **Revue Economique** 53, 2002, p. 517-524.