



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL
MESTRADO MULTIDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E
GESTÃO SOCIAL

ELISIANE ANDREOLLA

AVALIANDO PROPOSITIVAMENTE A EXPERIÊNCIA DO CONSAD
DO EXTREMO OESTE CATARINENSE COMO UM MODELO DE
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Salvador
2011

ELISIANE ANDREOLLA

**AVALIANDO PROPOSITIVAMENTE A EXPERIÊNCIA DO CONSAD
DO EXTREMO OESTE CATARINENSE COMO UM MODELO DE
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Prof. Dr. Rosana Boullosa.

Salvador
2011

ELISIANE ANDREOLLA

**AVALIANDO PROPOSITIVAMENTE A EXPERIÊNCIA DO CONSAD DO
EXTREMO OESTE CATARINENSE COMO UM MODELO DE GESTÃO DO
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Aprovada em: ___/___/____.

Banca Examinadora

Marcos Aurélio Saquet _____
Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.
Doutorado na Università Ca Foscari di Venezia – Italia
Pós-doutorado no Politécnico e Università di Torino – Itália

Colmar Rodrigues Domingues _____
Secretaria de Desenvolvimento Territorial – Ministério do Desenvolvimento Agrário

Horácio Nelson Hastenreiter Filho _____
Doutor – Universidade Federal da Bahia

Rosana de Freitas Boullosa (orientadora) _____
Doutora em Políticas Públicas, Università IUAV di Venezia (Itália)
Doutora em Dott in Pianif e Politiche Pubbliche del Territor, Università IUAV di Venezia (Itália) (2006)

A equipe do Instituto Acordar que todos os dias me oportuniza crescimento, aprendizagem e compartilha comigo a escolha que fizemos em prol do desenvolvimento humano e social do território extremo oeste catarinense.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho leva meu nome, mas se cheguei até aqui, não foi sozinha. As experiências que vivi me fizeram optar por essa temática, porque aprendi com outras pessoas a me apaixonar pelo local onde vivo e pelas pessoas com quem convivo. Assim, essa conquista é a soma de muitas outras e sempre com pessoas me apoiando. Primeiro, além do Pai Criador, lembro de minha família, meus pais, avós, irmãs, cada um apoiando a partir do seu jeito de ser, agir e reagir. A minha família por opção, meu esposo Francisco e meu filho Samuel, que além do suporte emocional, foram os dois que mais dedicaram tempo para que isso se tornasse realidade, tempo em criatividade para fazerem programas sozinhos, enquanto eu me dedicava aos estudos, sim porque precisa de muito tempo e dedicação. Dedicação que com certeza vale a pena, quando você percebe que além do seu aprendizado você consegue contribuir para outras pessoas, no território onde você vive.

Dessa forma, gostaria de lembrar, nesse agradecimento, aos sempre batalhadores e linha de frente do CONSAD extremo oeste, sou grata especialmente também às pessoas, lideranças do território que dedicaram sua atenção, auxiliando na realização do trabalho de campo, graças a esse contato, o crescimento em idéias e o senso de realidade e utilidade do trabalho desenvolvido.

A minha orientadora, Rosana Boullosa, obrigada pela confiança que me passou durante todas as etapas de desenvolvimento desse trabalho; seu conhecimento e dedicação profissional, as intensas conversas, os inúmeros e-mails trocados e os telefonemas superaram a distância física e permitiram uma cumplicidade e troca de saberes essencial para a realização desse estudo.

Aos colegas da turma 3 do Mestrado, deixo o muito obrigada de alguém que aprendeu a equilibrar as energias coletivamente, em especial, obrigada a colega e amida Roseli, conhecer você foi ter a certeza que nada nessa vida acontece por acaso, você significou minha recarga de forças durante todos os meses de aulas.

Entre as instituições, sou grato a UFBA, curso de administração/ CIAGs por acreditar que alguém seria capaz de sair todo mês de Santa Catarina e ir até Salvador para assistir as aulas. À Tânia Fischer, coordenadora do mestrado, por desenvolver um mestrado com uma ementa tão importante e única para nós gestores sociais.

Ao Instituto Interamericano de Cooperación para La Agricultura – IICA, oficina Costa Rica, especialmente ao Senhor Hernán Chiriboga, Coordinador do Centro Hemisférico del Liderazgo en Agricultura – CLA; Senhor Diego Montenegro, representante da oficina Costa Rica; Senhor José Carlos Arze Carrión, Especialista en Desarrollo Rural e toda a equipe do IICA, pelo acolhimento e aprendizado.

Por último, obrigada a força que me conduziu a esse processo, pela coragem, loucura e ousadia de ter feito o que eu fiz e me oportunizado tantos aprendizados.

“Quando nada parece ajudar, eu vou e olho o cortador de pedras martelando sua rocha talvez cem vezes sem que nem uma só rachadura apareça. No entanto, na centésima primeira martelada, a pedra se abre em duas e eu sei que não foi aquela a que conseguiu, mas todas as que vieram antes”.

(Jacob Riis)

ANDREOLLA, Elisiane. Avaliando propositivamente a experiência do CONSAD do extremo oeste catarinense como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial. 153 f. 2011. (Dissertação Mestrado). Programa de desenvolvimento e gestão social. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RESUMO

A presente dissertação reflete sobre o modelo de gestão do desenvolvimento territorial proposto para o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD, assim sendo, o objetivo dessa pesquisa consiste em compreender os rumos tomados pelo CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina, a partir da assunção do CONSAD como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, numa perspectiva dupla de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica) e de desenvolvimento do território. No campo metodológico a pesquisa é orientada para uma avaliação propositiva, justificada tal opção pelo desejo de fazer pesquisa aplicada, com forte viés propositivo, mais condizente com a posição e os vínculos da pesquisadora com o objeto de estudo a com a própria demanda e histórico do CONSAD em questão. Nesse sentido a dissertação propõe a contribuição de criar uma matriz interpretativa dos limites, possibilidades e diretrizes de ação para o modelo de gestão CONSAD na promoção do desenvolvimento territorial no extremo oeste catarinense, bem como alertar para os desafios que possam surgir nessa caminhada e sugerir algumas recomendações alinhadas à compreensão de desenvolvimento territorial adotada nesse trabalho e as características do território.

Palavras – Chave: Desenvolvimento. Território. Gestão. Avaliação.

ANDREOLLA, Elisiane. Evaluating the experience of CONSAD with proposals from the far west of Santa Catarina as a model for management of territorial development. 153 f. 2011. (Masters Dissertation). Program development and social management. Federal University of Bahia, Salvador, 2011.

ABSTRACT

This dissertation reflects on the governance of territorial development proposed for the Consortium for Food Security and Local Development - CONSAD, therefore, the objective of this research is to understand the direction taken by CONSAD the west end of Santa Catarina, from the CONSAD assumption of management as a model of territorial development, a dual approach practical-institutional learning (relative to the object of evaluation) and social (relative to the size-dialogical civic) and development of the territory. In the methodological field research is directed toward a proposed evaluation, justified this choice by the desire to do applied research, with a strong bias propositional, more suited to the position of the researcher and the links with the object of study with their own demand and history CONSAD concerned. In this sense the contribution the dissertation proposes to create an array of interpretive limits, possibilities and action guidelines for the management model CONSAD in promoting regional development in the far west of Santa Catarina, as well as draw attention to the challenges that may arise in this journey and suggest some recommendations aligned to the understanding of spatial development adopted in this work and the characteristics of the territory.

Key Words: Development. Territory. Management. Evaluation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz analítica da problematização do CONSAD como um modelo de gestão territorial.....	43
Quadro 2 – Matriz analítica das principais características do processo de constituição e desenvolvimento do território extremo oeste catarinense.	55
Quadro 3 – Síntese de diferentes usos da avaliação	81
Quadro 4 – Matriz de diretrizes da dimensão político - institucional.....	123
Quadro 5 – Matriz de diretrizes da dimensão social.....	125
Quadro 6 – Matriz de diretrizes da dimensão ambiental	127
Quadro 7 – Matriz de diretrizes da dimensão econômica	128
Quadro 8 – Eixos transversais às dimensões do desenvolvimento territorial.....	131

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Organizacional CONSAD.....	37
Figura 2 – Ciclos de Planejamento e Gestão do CONSAD.....	39
Figura 3 – Mapa de localização dos CONSADs pelo Brasil	46
Figura 4 – Mapa do Estado de Santa Catarina	51
Figura 5 - Relações de pertinência entre avaliação, pesquisa avaliativa e metodologia.....	84
Figura 6 – Foto do quadro que retrata a visão de futuro do território extremo oeste catarinense.....	120

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	PROBLEMATIZANDO O CONSAD COMO UM MODELO DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	19
2.1	SOBRE A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	20
2.2	APRESENTANDO O MODELO CONSAD DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	33
2.2.1	Guia de implantação do CONSAD como instrumento de gestão (planejamento, avaliação e monitoramento)	38
2.2.2	Metodologia de planejamento e gestão	39
2.3	UMA VISÃO PANORAMICA SOBRE OS CONSADS NO BRASIL	45
2.4	OS DESAFIOS INERENTES AO MODELO	47
3	PROBLEMATIZANDO A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO DO CONSAD EXTREMO OESTE CATARINENSE	50
3.1	A FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO EXTREMO OESTE CATARINENSE: CAPITAL SOCIAL E ASSOCIATIVISMO	50
3.2	A FORMAÇÃO DO CONSAD EXTREMO OESTE CATARINENSE	57
3.3	PROBLEMATIZANDO O CONSAD DO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA	62
3.3.1	Em que medida o conceito de desenvolvimento territorial é compartilhado pelos atores envolvidos no processo CONSAD?.....	63
3.3.2	Em que medida o conceito de gestão do desenvolvimento territorial é compartilhado pelos atores envolvidos no processo deste CONSAD?	64
3.3.3	Em que medida o CONSAD redefiniu ou alterou as relações de poder no território do extremo oeste de Santa Catarina?	66
3.3.4	Em que medida o principal instrumento de gestão do CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina conseguiu alterar a dinâmica de desenvolvimento daquele território?	68

4	O DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA	70
4.1	UM CONCEITO-GUIA PARA AVALIAÇÃO	70
4.2	O DESENHO DA VALIAÇÃO E SEUS DESAFIOS	80
4.3	A POSIÇÃO DO PESQUISADOR E O CONTEXTO DA AVALIAÇÃO	85
4.3.1	Os vínculos da Pesquisa	86
4.3.2	Os tempos da Pesquisa	86
4.4	OS OBJETIVOS DA PESQUISA	87
4.4.1	Objetivo Geral	87
4.4.2	Objetivos Específicos	87
4.5	A PERGUNTA AVALIATIVA E A HIPÓTESES DA PESQUISA	88
4.5.1	Hipóteses interpretativas	89
4.6	OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO	90
4.6.1	A organização da avaliação	91
5	RESULTADOS IN PROGRESS DO PERCURSO AVALIATIVO VIVENCIADO	95
5.1	O CONSENSO FROUXO SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ENTRE OS ATORES DO CONSAD DO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA	95
5.2	A NATUREZA INCOMPLETA E OS LIMITES DIMENSIONAIS DA GESTÃO CONSAD DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA	99
5.3	A MUDANÇA APARENTE E A INÉRCIA PROFUNDA NAS RELAÇÕES DE PODER PÓS-CONSAD NO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA	104
5.4	A LACUNA DA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO NO CONSAD DE SANTA CATARINA	107
5.5	SÍNTESE AVALIATIVA	109
6	EXPERIÊNCIA AVALIATIVO-PROPOSITIVA DE REDESENHO DO CONSAD	111

6.1	PREMISSAS PARA ORIENTAR O REDESENHO DA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO CONSAD DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	112
6.2	FORMANDO UMA COMUNIDADE DE AVALIADORES	116
6.3	CONSTRUINDO UMA AVALIAÇÃO COMUM SOBRE O TERRITÓRIO.....	117
6.4	ASSUMINDO A AVALIAÇÃO EM SEU CARÁTER PROPOSITIVO	119
6.5	CONSTRUINDO ESTRATÉGIAS AVALIATIVAS DE AÇÃO FUTURA NO TERRITÓRIO.....	121
6.5.1	Matriz interpretativa dos limites, possibilidades e diretrizes de ação levantadas pelos entrevistados	121
6.6	REVENDO A LÓGICA DOS PRODUTOS COLETIVOS.....	130
6.7	REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO E APRENDIZAGEM.....	134
7	CONCLUSÕES COM GENERALIZAÇÕES DA PESQUISA	138
	REFERÊNCIAS	144
	APÊNDICES	
	APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	152

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa avaliando propositivamente a experiência do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD extremo oeste catarinense como modelo de gestão do desenvolvimento territorial surge inicialmente da vontade insaciável de entender sobre esse modelo de gestão do desenvolvimento territorial e contribuir de forma mais qualificada à tentativa de sua efetivação, através dos processos desencadeados com o Consórcio em questão.

O acompanhamento da autora, como cidadã, representante da sociedade civil organizada, durante todas as fases de constituição do arranjo e as aprendizagens práticas adquiridas com o coletivo local, dentre essas a percepção de que algumas etapas mereciam maior tempo de debate e aprofundamento, foi o que impulsionou a formulação do objetivo desse estudo, o qual é compreender os rumos tomados pelo CONSAD do extremo-oeste de Santa Catarina, a partir da assunção do CONSAD como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, numa perspectiva dupla de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica e de desenvolvimento daquele território).

É importante reconhecer que a mudança de pensamento e a concepção sobre o desenvolvimento e territorialidade podem ser entendidas como uma tentativa de estudiosos, políticos e atores buscarem respostas aos desafios sendo condicionalmente impostos pelos processos mais gerais de transformação das sociedades contemporâneas. Diversos autores buscam suas teorias com o enfoque territorial na tentativa de promover o desenvolvimento, apostando na natureza democrática de governança com maior protagonismo e sentimento de pertencer dos sujeitos, como o intuito de alavancar ações em prol de melhores condições de vida para a população (ABRAMOVAY, 2000; BOISIER, 1992; DALLABRIDA, 2007; ECHEVERRI, 2006; FISCHER, 2002; HAESBAERT, 2002; IICA, 2010; PERICO, 2009; SACHS, 1995; SANTOS, 2002; SAQUET; SPÓSITO, 2009, SEPÚLVEDA, 2008).

Para os supracitados autores, esse novo enfoque exige ampliar a visão e compreensão do meio social, criar políticas e planos específicos partindo da

participação da sociedade civil, impulsionando o trabalho em redes e articulando os esforços dos diferentes setores.

Sepúlveda (2008) aborda essa mudança de enfoque colocando que transitar de um enfoque setorial a um territorial não implica necessariamente adquirir um instrumental totalmente novo de políticas, mas salienta a necessidade de realizar mudanças significativas nas estratégias de gestão e de aplicação de tais instrumentos. Para esse autor, as diversas realidades territoriais demandam planejamentos e intervenções igualmente diferenciadas.

Dessa forma, para se alcançar o objetivo do presente estudo e entender sua trajetória, a descrição da pesquisa está subdividida em mais cinco capítulos, além desse. No segundo, estaremos problematizando o CONSAD como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, abordando o conceito de desenvolvimento territorial e a gestão desse modelo a partir da visão dos autores estudiosos da temática, seguido da apresentação da estratégia do CONSAD desenvolvida nacionalmente, de seu modelo de gestão do desenvolvimento territorial, das orientações para sua implementação e dos desafios inerentes ao modelo.

Consoante com o proposto pelos pesquisadores da temática desenvolvimento territorial, que colocam ser necessário o estabelecimento de políticas diferenciadas segundo o contexto de cada território, segue-se para o terceiro capítulo, o qual problematiza as particularidades da experiência de gestão do CONSAD extremo oeste catarinense, descrevendo sobre o processo de formação do território e de formação do CONSAD, problematizando o mesmo a partir da matriz sobre o modelo CONSAD de desenvolvimento territorial.

No quarto capítulo, parte-se do entendimento de que um processo de avaliação é capaz de gerar aprendizados, como coloca a autora Boulosa (2009), desde que o processo avaliatório seja pensado em sua dimensão relacional, forçando o avaliador a entrar em contato com a equipe de avaliação e construir o processo conjuntamente, discorrendo sobre o desenho e desenvolvimento da pesquisa avaliativa, o contexto e a posição da pesquisadora, os objetivos da pesquisa, a pergunta avaliativa, as hipóteses interpretativas e os instrumentos da avaliação. Em relação a estes últimos, é importante ressaltar desde já que a definição dos mesmos foi um desafio em virtude da necessidade de se estar em constantes ajustes, de

acordo com a dinâmica territorial, na qual ocorre uma gama de novos fatos e acontecimentos de forma muito rápida. Diante disso e do envolvimento da pesquisadora com a temática, bem como do papel que a mesma possui como cidadã ativa no processo de constituição e gestão do CONSAD, foram consideradas essenciais as técnicas de observação participante e a entrevista com agentes de desenvolvimento do território, além da execução de oficinas específicas de avaliação e planejamento a partir da construção de diretrizes para o desenvolvimento territorial.

O quinto capítulo apresenta os resultados do processo de avaliação, abordando os principais fatores de dificuldades, os quais o CONSAD necessitou passar, para que ganhasse legitimidade no território, apresentando-se uma síntese avaliativa da implementação desse consórcio no extremo oeste de Santa Catarina.

No sexto e último capítulo aborda-se a experiência avaliativo-propositiva de redesenho do CONSAD, partindo das premissas para orientar esse processo e a abordagem sobre o andamento das oficinas que culminaram na construção da matriz interpretativa dos limites, possibilidades e diretrizes de ação elaborada a partir das reflexões coletivas dos atores locais para o processo de desenvolvimento do território extremo oeste de Santa Catarina. A construção dessa matriz, e de todas as experiências vivenciadas no decorrer do percurso avaliativo revela ainda a necessidade de se aprofundar as considerações dos atores de desenvolvimento, a partir de uma nova matriz que contenha novas dimensões de análise, mais alinhadas à compreensão de desenvolvimento territorial adotada nesse trabalho. Estas dimensões foram chamadas de eixos, devido ao seu caráter de transversalidade nas dimensões elencadas na matriz de diretrizes.

É importante salientar que todas as reflexões e recomendações sugeridas para processo de desenvolvimento territorial foram possíveis a partir da condição de colaboradora/integrante do processo de implantação e execução do plano CONSAD, e a partir do relato dos agentes de desenvolvimento nas entrevistas, da observação participante e das leituras teóricas sobre a temática, somada, em especial, a experiência da residência social do mestrado que ocorreu no Instituto Interamericano de Cooperación para La Agricultura – IICA Costa Rica, uma experiência rica em conhecimento teórico e prático.

E, para finalizar, apresenta-se as conclusões com as generalizações da pesquisa em que a autora retoma a caminhada percorrida, já com o olhar da aprendizagem e amadurecimento que esse processo lhe possibilitou.

2. PROBLEMATIZANDO O CONSÓRCIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL - CONSAD COMO UM MODELO DE GESTÃO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A idéia da formação de parcerias estáveis em prol da gestão do desenvolvimento territorial vem conquistando cada vez mais organizações e instituições de peso a nível nacional e internacional. Dos estudos já realizados sobre a temática (ABRAMOVAY, 2003; DALLABRIDA, 2007; FISCHER, 2002; HAESBAERT, 2002; PERICO, 2009; ORTEGA, 2007; SAQUET, 2007; SEPÚLVEDA, 2008 e SILVEIRA, 2001), é possível identificar que além de buscar conceituar esse processo, estes adeptos defendem que esforços integrados e articulados de planejamento e implementação de ações empreendidas por diferentes atores que atuam e estruturam um mesmo território, conseguem transformar mais rapidamente e profundamente territórios, combatendo melhor as suas vulnerabilidades, quase sempre interdependentes. Tais estudos demonstram ainda a crescente aposta na natureza democrática de governança com maior protagonismo dos sujeitos, de identidade destes com o espaço vivido e o sentimento de pertença que motiva a realização de ações em prol do desenvolvimento.

Esse capítulo tem como objetivo problematizar a gestão do desenvolvimento territorial, partindo da análise dos estudos já realizados em relação ao conceito de território e do processo de desenvolvimento territorial, construindo uma definição guia de gestão do desenvolvimento territorial, baseada no acúmulo teórico e na experiência prática de acompanhamento de um CONSAD. Assim, na seqüência, apresenta-se um breve panorama da implementação dos CONSADs e quais os conceitos que esse arranjo territorial, pensado a nível nacional para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e desenvolvimento local carrega consigo, especialmente no que tange ao processo de gestão do desenvolvimento territorial, percorrendo uma matriz analítica que se apóia na definição guia de gestão do desenvolvimento territorial desenvolvida pela autora.

2.1 SOBRE A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O conceito de gestão do desenvolvimento territorial é tão plural como o próprio conceito de território, onde quando analisada a literatura especializada, identificam-se visões antagônicas e contraditórias entre os vários autores, os quais impingem nesses conceitos o seu âmbito de ação. Por isto, a discussão sobre desenvolvimento territorial pode ser melhor compreendida quando construída a partir do conceito de território. Quando se historiciza o conceito de território e, conseqüentemente, a interpretação da relação entre sociedade e espaço que ele carrega consigo, observa-se a existência de duas grandes vertentes interpretativas, tradicionalmente opostas.

Em um primeiro extremo, encontra-se a concepção naturalista de território, a qual, segundo Haesbaert (2002), atribui ao território um sentido físico, material, como algo inerente ao próprio homem. No outro extremo, uma segunda vertente assume uma visão etnocêntrica e o interpreta como um algo desconectado da relação entre sociedade e natureza, como sendo uma construção puramente humana e social. Estas duas grandes vertentes interpretativas se tornam mais claras a partir da análise etimológica da palavra território, que, por um lado, aproxima-se da noção de terra - *territorium*, mas, por outro, da noção de terreo - *terror* (terror, aterrorizar), a qual se relacionaria com a idéia de dominação jurídica ou política da terra.

O conceito de território, segundo Perico (2009), teve origem no contexto da unificação alemã, associado à institucionalização da geografia como disciplina nas universidades européias - 1870. Tal disciplina objetivou o campo de estudo a partir das formulações de Friedrich Ratzel (1844 - 1904), frequentemente considerado como um dos responsáveis pela divisão da geografia em três campos (política, biogeografia e antropogeografia), dedicando-se a compreender a influência das circunstâncias naturais sobre a humanidade. É Ratzel que criou a expressão “espaço vital” (*lebensraum*) e mais tarde elaborou o conceito de território. Para o autor, o território expressa a conjugação de um povo (vivo) e de uma terra (estática). O território constitui expressão legal e moral, o que justifica sua defesa.

Com esta novidade interpretativa proposta por Ratzel, aos poucos, outros autores começaram a discutir a relação entre território e espaço, este último considerado uma das mais clássicas categorias de análise da geografia. Nos anos setenta, o filósofo Henry concentrou sua atenção sobre o conceito de espaço, afirmando que o espaço social é compreendido como o produto das relações de produção e reprodução, mas, ao mesmo tempo, como o suporte para que estas relações aconteçam. Para ele, o modo de produção vigente em cada sociedade é determinante para a produção do espaço e, provavelmente por isto, ele propôs que a análise do espaço tenha três dimensões: forma, função e estrutura (LEFEBVRE, 1992, trad. port. 1974). Anos mais tarde, Milton Santos propôs o conceito de espaço geográfico, afirmando que o mesmo poderia ser analisado “a partir das categorias de paisagem, configuração territorial [ou configuração espacial], divisão territorial do trabalho, espaço produzido ou produtivo, rugosidades e formas-conteúdo” (SANTOS, 1996, p. 22).

Em paralelo a esta discussão proposta por Santos, diversos autores já vinham explorando o conceito de território a partir de aproximações da geografia com outros campos do conhecimento. Dentre estes autores, destaca-se Claude Raffestin, que sugeriu a indissociabilidade entre território e poder, pois em sua perspectiva o território é resultado de um trabalho projetado que necessitou energia e informação, o que por consequência, desvenda relações marcadas pelo poder. Para ele, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço: “o território é resultado de uma ação de um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Ao explorar as relações entre território e poder, alguns autores acabaram por referir-se ao filósofo francês Foucault (1985), para quem o poder é interpretado como uma rede de relações variáveis e multiformes, produzido nas relações sociais, em cada instante. O poder, assim, não seria uma instituição, mas o nome de uma situação complexa da vida em sociedade. Haesbaert (2002), dentre os autores que citam Foucault, destaca-se por afirmar que o território seria, então, uma relação de forças que envolveria o domínio ou controle político-econômico do espaço e da sua apropriação simbólica. Ambos os domínios, em certas situações, seriam conjugados e mutuamente reforçados; mas, em outras, seriam ou estariam desconectados e

contraditoriamente articulados. Tais relações variariam em função da cultura política e da cultura do espaço analisado.

Assim, podemos afirmar que o território, relacionalmente falando, ou seja, enquanto mediação espacial do poder, resulta da interação diferenciada entre as múltiplas dimensões desse poder, desde sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais propriamente simbólico, passando por relações dentro do chamado poder econômico, indissociáveis da esfera jurídica-política (HAESBAERT, 2004, p. 95).

Nesta perspectiva, por um lado, o território acaba sendo um conjunto de relações sociais tecidas ao longo do tempo de forma dinâmica, o que lhe atribui uma característica de movimento, fluidez e interconexão; mas, por outro as relações entre poder e território parecem ser protagonizadas por atores sociais, ou melhor, atores territoriais. Sack (1986, apud SAQUET, 2007) reforça a importância sobre o papel dos atores sociais ao defender que, para haver um território, é necessária uma delimitação de área, mas, sobretudo um controle e uma forma de poder. E os resultados do controle e do poder dependem de quem está controlando. Essa ideia traz implícita a noção de que os territórios são construídos socialmente, e que seus resultados vão depender de quem está controlando quem e com quais intenções. Gottmann (2005, apud SAQUET, 2007) reforça a noção de território como derivado das ações dos homens em sociedade, demarcando e organizando o espaço, tanto jurídica como cultural e economicamente.

Esta compreensão do território como ênfase das relações sociais, mas que também as modelam, é bastante difusa na literatura especializada italiana¹.

Para ele, o território não é “formado por”, mas é, melhor, são as próprias relações sociais, conexões, redes e vida, para além da produção econômica, pois

¹ O processo de desenvolvimento mais influente com relação à dimensão territorial surgiu na Itália, conhecido como Terza Itália, o qual demonstrou o papel importante de outras variáveis, além da escala econômica, no processo de desenvolvimento, como a sociabilidade e a cultura local. O território não é como uma entidade dada de uma vez por todas por qualquer tipo de mão mágica ou de dotação natural. Ele é o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir.

também natureza, mobilidade e identidade. Como recorda Dematteis: “A identidade [...] deriva do agir coletivo dos sujeitos, como portadores de práticas e de conhecimento, ‘construtores’ do território e de novas lógicas identitárias aos lugares” (DEMATTEIS; GOVERNA, 2005 apud SAQUET, 2007, p. 118). Para compreender melhor o conceito de identidade, vale a pena observar Castells (1999) que define identidade como “o processo de construção de significados pautados nos atributos culturais” ou como o “conjunto de atributos culturais inter-relacionados, que prevalecem sobre outras fontes de significado” (CASTELLS, 1999 apud PERICO, 2009, p. 61). Para o pesquisador, portanto, trata-se de estudar o território vivido e usado, como corrobora Milton Santos:

O território não é apenas o conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como território usado, não território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar de residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 2002, p.10).

Assim, Dematteis; Governa, 2005 apud SAQUET, 2007, apresenta o sistema local territorial que para eles pode ser considerado tanto como meio, tanto como fim, pois, é um fenômeno social que envolve indivíduos que fazem parte de grupos interagidos entre si, mediados pelo território, dependendo também de relações intersubjetivas. Em outras palavras, o sistema local territorial pode ser considerado como um conjunto dotado de identidade, sendo que os sujeitos que o compõe são capazes de definir comportamentos coletivos. Justamente por envolver poder e relações intersubjetivas, o território é permeado de conflitos e cooperações, é, ao mesmo tempo, material e imaterial. Retomando Dematteis (2009, apud SAQUET, 2007), o território passaria a ser entendido como um algo produzido, vivido e sustentado pela prática social. E este agir social é local, territorial e significa territorialidade.

A territorialidade é um conceito complexo e imaterial, pois pode ser visto como a resultante das características dos indivíduos e dos grupos que constituem um território, da maneira como os grupos se organizam para fazer a gestão de um dado território, mesmo quando estes grupos discordam sobre as dimensões de tal

território. Cada território possui uma territorialidade própria, única. Raffestin (1993, p.158) sobre territorialidade, defende que esta:

Reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens “vivem”, ao mesmo tempo, o processo territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivas.

A territorialidade, para Raffestin (1993) poderia ser uma das mais férteis categorias de análise para compreender o território, este último visto como produto dos atores sociais, do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações, pequenas ou grandes. A territorialidade seria, assim, uma espécie de sistema territorial composto por malhas, nós e redes, que também serviriam para efetuar as ligações econômicas, políticas e culturais entre os territórios. Essas malhas que existem nos territórios estabelecem limites no sentido simbólico de objetivos comuns e de identidade entre os grupos e o espaço físico, manifestando um poder, especialmente a partir das redes, que podem tanto liberar como aprisionar um território.

O controle das redes, principalmente das que sofrem influência das classes dominantes, como por exemplo, as redes de circulação e comunicação, acabam por pressionar e, muitas vezes, determinar alguns hábitos da massa daquele território. Segundo Raffestin (1993, p. 213) quem deseja o poder se apropria das redes de circulação e comunicação, “[...] controlar as redes é controlar os homens.”

A rede é proteiforme, móvel e inacabada, e é dessa falta de acabamento que ela tira sua força no espaço e no tempo: se adapta às variações do espaço e às mudanças que advêm do tempo. A rede faz e desfaz as prisões do espaço, tornado território: tanto libera como aprisiona. “É o porquê de ela ser o instrumento” por excelência do poder (RAFFESTIN, 1993, p. 204).

Nesta perspectiva proposta por Raffestin (1993), o estudo dos processos de desenvolvimento territorial também requer a compreensão sobre como os atores sociais exercem seu poder sobre o território, e como fazem uso deste, política e

economicamente. Coloca-se, porém, o problema da construção de novas categorias de análise capazes de revelar o emaranhado de relações que são produtos de relações sociais, mas que ao mesmo tempo modelam estas mesmas relações. Para Saquet (2009), os processos de territorialização poderiam ser apreendidos, a partir dos seguintes olhares ou categorias:

a) Os **atores** sociais e todas suas ações e reações múltiplas e cotidianas em forma de redes, efetivadas em diferentes escalas;

b) As formas de **apropriação** simbólicas e materiais do espaço, incluindo as mais diversas instituições públicas, privadas, ONGs, associações, famílias, sindicatos etc.;

c) As **técnicas e tecnologias**, os instrumentos e máquinas, o conhecimento e a ciência, o saber fazer popular como mediação entre o homem e o espaço na apropriação e produção territorial;

d) As **relações de poder e de trabalho** como conhecimentos, experiências, mercadorias, dominação, exploração, cada qual com suas singularidades e combinações;

e) Os **objetivos**, as metas e as finalidades de cada atividade social, e/ou econômicas, e/ou políticas, e/ou culturais, juntamente com sua mobilidade;

f) As diferentes relações do homem com a **natureza** interior e, sobretudo com a natureza exterior;

g) As **continuidades** e **descontinuidades** territoriais historicamente condicionadas e como fatores determinantes do movimento perpétuo de reprodução da vida, isto é, a **transtemporalidade**;

h) A **heterogeneidade** e os **traços comuns**: as desigualdades, diferenças e identidades;

i) Os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (**TDR**) concomitantes e complementares.

Assim, entende-se que a proposta de ação territorial é extremamente complexa, pois implica em analisar o grau de territorialização considerando todas as categorias anteriores, sem separá-las. Não se deve esquecer ainda que a dimensão da territorialidade é única em cada território e se articula a partir do tecido social e

econômico, respeitando a heterogeneidade e os traços comuns, as relações sociais cotidianas, numa dinâmica endógena, a partir das potencialidades econômicas, ecológicas, históricas e culturais daquele espaço tempo vivido.

Onde existe uma territorialidade ativa, as ações dos sujeitos sociais podem ser mediadas para um processo de desenvolvimento territorial. Para se pensar em desenvolvimento territorial é necessário compreender a sociedade como um todo indivisível, constituído de dimensões interdependentes, onde cada dimensão não pode ter sua própria dinâmica apreendida quando desconectada das demais. Essa ideia é explicitada no entendimento de Souza (1996), para quem qualquer reflexão sobre o “desenvolvimento”, por referir-se a um objeto que abarca ou envolve os mais variados aspectos da vida em sociedade, será profundamente limitada e artificial se não considerar essa exigência de pluridimensionalidade analítica. Para Sachs (1995, p. 15-16), a pluralidade das vias de desenvolvimento está mais do que nunca na ordem do dia e suas estratégias devem considerar certas especificidades comuns, mas também certas singularidades próprias de cada local:

- o contexto histórico e cultural. O desenvolvimento deve ser apreendido em sua dinâmica processual;
- o contexto ecológico, a diversidade climática e biológica bem interpretadas traduzem-se por um potencial de recursos que podem ser aproveitados pelo desenvolvimento sem destruir em demasia o capital da natureza, já que o laço entre a diversidade natural e a cultural é bastante estreito;
- o contexto institucional, no sentido amplo do termo, que reflete a organização da sociedade humana.

Percebe-se que a queda de barreiras espaciais protagonizada no processo de globalização via aparatos tecnológicos e intensificação de intercâmbios comerciais, não significou nenhum decréscimo da importância do espaço para o capitalismo. Ao contrário, segundo Yañez (1998, apud FROEHLICH, 1998), certas diferenças na qualidade dos lugares e territórios (da infra-estrutura ao “clima social”), passam a ser mais valorizados. A questão crucial está em saber aproveitar as novas estruturas de oportunidades promovidas pelo processo de globalização, levando-se em conta que o âmbito local apresenta especificidades interessantes em relação a outras escalas.

Quando os atores iniciam um processo de conhecer as demandas e necessidades locais e as formas de atendê-las, pode-se dizer que inicia os primeiros ensaios de construir o desenvolvimento territorial. Esta perspectiva parece indicar a necessidade de um maior protagonismo dos sujeitos, de identidade destes com o espaço vivido e o sentimento de pertença que motiva o desenvolvimento de ações sobre seu espaço vivido.

O desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (FUINI e PIRES, 2009 apud SPOSITO, 2009, p. 309).

Para Raffestin (1993) tais processos incluem ações, mecanismos, estratégias e políticas, desencadeadas por atores locais/regionais, que formam uma territorialidade, criam uma nova escala de poder e gestão através de novos usos políticos e econômicos do território. Tem-se presente também, que um território não é auto-suficiente e sempre haverá interações com outras escalas geográficas de poder e de gestão.

Para Boiser (1995) o desenvolvimento territorial consiste numa expressão ampla que inclui o desenvolvimento de micro-localidades, tais como comunidades e de mesolocalidades, e como províncias ou regiões. Ainda, segundo o mesmo autor, o objetivo do desenvolvimento territorial é triplo: (a) o aperfeiçoamento do território entendido não como um container e suporte físico de elementos naturais, mas como um sistema físico e social estruturalmente complexo, dinâmico e articulado; (b) o aperfeiçoamento da sociedade ou comunidade que habita esse território; (c) o aperfeiçoamento de cada pessoa, que pertence a essa comunidade e que habita esse território.

A fala de Boiser identifica a pré existência de institucionalidades no território e coloca o tom de necessidade de respeito às mesmas, em termos de identidade e representatividade administrativa e política que não deve ser negligenciada. Intrinsecamente, Boiser também resgata a necessária ligação de aperfeiçoamento do capital social e capital humano para a promoção do desenvolvimento territorial.

A partir desta problematização dos conceitos de território, territorialização e territorialidades, é plausível pensar que alguns dos tantos conjuntos de atores que atuam, modelam, estruturam territórios e buscam governar territorialidades, trata-se de um grupo especial de atores que carregam consigo uma idéia razoavelmente clara e declarada de futuro para aquele território. Parafraseando Bouldos (2010) a gestão do desenvolvimento socioterritorial é compreendida como um processo de transformação induzido por um conjunto de atores, individuais e coletivos, públicos e privados, mobilizados e organizados por uma metodologia que lhes ajuda a reconhecer os problemas e as potencialidades de um território, a partir da compreensão de suas dimensões social, econômica, ambiental e cultural. Se um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico ocorre um olhar interdisciplinar na promoção de processo induzidos de desenvolvimento territorial. No campo disciplinar, por exemplo, segundo Abramovay (2003), a economia tem prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é ainda recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial.

A gestão do desenvolvimento territorial pressupõe, assim, a compreensão do movimento e das contradições, do tempo e do espaço, conhecer a especificidade de cada lugar, espaço, território.

Cada território, independentemente de sua extensão/tamanho/escala, deve ser estudado na tentativa de apreensão de suas singularidades, de seus tempos e territórios e de suas articulações externas, a partir da dinâmica no nível da unidade produtiva e de vida em que se dão as territorialidades e as temporalidades, a cristalização das relações do homem com sua natureza interior e exterior e com o seu ser outro. Somente o estudo do movimento e das contradições, no tempo e no espaço, permite-nos conhecer a especificidade de cada lugar, espaço, território (SAQUET, 2007, p. 131).

Ao entender o território, a gestão do desenvolvimento territorial deve voltar-se a própria organização local e os aprendizados que as trocas sociais estimulam, buscando mobilizar recursos e ativar novas ações, não pensando exclusivamente

em como alocar os recursos externos que a região vai receber. Segundo os documentos oficiais do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT ², o alcance dos objetivos propostos para o desenvolvimento territorial, depende da realização de um conjunto de ações agregadas, que se constituem em componentes do PRONAT, a saber:

a) Gestão Social dos Territórios é a possibilidade da sociedade entrar num processo de negociação quanto ao tipo e aos rumos do seu próprio desenvolvimento com o Estado, com o empresariado e com o mercado e, gradativamente, construir mecanismos de controle social que envolva estes atores. Desenvolver um território de forma sustentável requer parcerias entre o Estado, os agentes econômicos (mercado) e a sociedade civil, pressupondo uma nova dinâmica econômica integrada, de base local, na qual sejam estimuladas a diversidade econômica e a complementaridade de empreendimentos, de modo a gerar uma cadeia sustentável de iniciativas. Requer, também, a soma de esforços, de talentos e de criatividade dos atores governamentais, empresariais e da sociedade civil, remunerados e voluntários, envolvidos num programa de capacitação e numa estratégia de comunicação social.

b) Fortalecimento do Capital Social realizada por meio do resgate do que existe historicamente construído, colocando-o como alicerce sobre o qual se podem fortalecer as relações de confiança, solidariedade e cooperação, ampliando as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, ampliando também as relações de cooperação interterritorial, bem como a competitividade sistêmica do território, na dialética da cooperação, interagindo com a competição

c) Dinamização das Economias Territoriais com ênfase na agregação de valor aos produtos locais, à diversificação de atividades produtivas e à inovação tecnológica e gerencial, para a melhoria da eficiência e competitividade sistêmica da economia territorial. Destaca, também, o uso de tecnologias que demandem maior ocupação das pessoas em atividades produtivas. Assim, atribui à renda o papel de

² Orientações para Prática no Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. MDA/SDT, Brasília, 2003/2004.

apoiar a inclusão social, possibilitando o acesso a bens e serviços, e ao trabalho de resgatar a dimensão produtiva do indivíduo e cidadão.

d) **Articulação interinstitucional** no sentido de integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos arranjos institucionais, a exemplo de fóruns, comitês, conselhos e oficinas de desenvolvimento, com autonomia e legitimidade. Também permite uma verticalização de baixo para cima, rompendo as visões setoriais normalmente predominantes nas políticas públicas descendentes, que quase desconsideram as diversidades locais e regionais. Resulta deste processo um conjunto de novas institucionalidades que representam uma nova concepção de desenvolvimento.

Esse conjunto de ações entendidas como meios necessários para se atingir os objetivos do desenvolvimento territorial, especialmente no que se refere à gestão do processo e a articulação interinstitucional, na prática, são os maiores gargalos que os territórios enfrentam, isso porque a divisão de poder decisório, como já colocado, sempre gera conflitos institucionais.

Abramovay (2003) corrobora colocando que há vários desafios no processo de coordenação para o desenvolvimento territorial; a partir de suas experiências, as maiores dificuldades referem-se a: falta de confiança dos sujeitos envolvidos na própria capacidade; dependência da comissão envolvida em relação aos administradores públicos, sentimento dos prefeitos de que esse coletivo é um adversário ao seu poder, ingerência político - partidária na vida dos coletivos, falta de preparo dos técnicos envolvidos, baixa participação da sociedade civil, participação exclusiva de homens, com exclusão das mulheres e jovens. Alterar esse quadro, de forma democrática e participativa, para alguns é considerado utópico, como para Casarotto Filho e Pires (1998, apud ABRAMOVAY, 2003, p. 92). Para estes autores, uma saída plausível poderia nascer na forma de um pacto territorial que deveria responder a cinco requisitos: mobilizar os atores em torno de uma "ideia guia"; contar com o apoio destes atores não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto; definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território; realizar o projeto em um tempo definido; criar uma entidade gerenciadora que expresse a unidade (sempre conflituosa, é claro) entre os protagonistas do pacto territorial.

O Estado é um ator fundamental na gestão do território dada a sua capacidade de estruturar e mobilizar recursos de todo ordem, por meio de instrumentos de políticas públicas de caráter redistributivo, capazes de fortalecer ou fragilizar determinados grupos sociais. No entanto, há que lembrar que esse entendimento, na prática não é tão fácil de ser gerenciado, pois nem sempre o Estado assumiu essa função. Na década de 90, o Brasil ingressou na onda do chamado Consenso de Washington, sendo marcado por um intenso processo de desregulamentação na economia e redução da participação do Estado. Nesse momento, buscava-se formar o Estado Liberal ou Estado Mínimo, fortalecendo as ações de natureza privada, exigindo a restrição na alocação de recursos públicos, principalmente na área social, mantendo apenas três funções básicas: 1) Estado como mantenedor da ordem interna; 2) Estado como defensor do inimigo; 3) Estado como produtor de infraestrutura básica através de serviços exclusivos; repassando dessa forma os serviços “não exclusivos” para o setor privado e sociedade civil.

A retomada do papel do Estado como ente integrador do processo de desenvolvimento, tem como marco o ano de 2003, quando um operário de um partido de esquerda chega à Presidência da República e apresenta como prioridade de governo as políticas sociais. Porém, mais do que projetos assistencialistas, as políticas sociais foram apresentadas como instrumentos de intervenção para o desenvolvimento econômico e social. A partir desse governo, a expectativa de mudanças incluía novos rumos para as políticas públicas, como anunciadas nas propostas de campanha do presidente eleito.

O Estado não pode limitar as suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado. Isso implica em reativar o planejamento, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos (Um Brasil para Todos, 2002).

Contudo, nesse período de tempo de crise econômica e de reformas liberalizantes muitas experiências de desenvolvimento territorial ganharam maior expressão e buscaram encontrar respostas autônomas de desenvolvimento para os seus espaços locais. Sem citar essas experiências e entrar em detalhes avaliativos,

aqui é importante frisar que é a partir das relações entre o Estado, o mercado, as organizações sociais e os próprios indivíduos, que podemos entender e refletir mais profundamente sobre o processo dinâmico de produção dos territórios e de seus desenvolvimentos, com o objetivo de construir uma gestão do desenvolvimento territorial efetivamente participativa e voltada aos interesses daquele território (CANDIOTTO e SANTOS, 2009 apud SAQUET, 2009, p. 337).

Diante dos desafios de coordenação da gestão do desenvolvimento territorial, Saquet defende que “é necessário construir outra forma de organização política, identificada localmente, vinculada às necessidades dos indivíduos, à autonomia de cada lugar e ligada a outras experiências de desenvolvimento” (SAQUET, 2007, p. 177). Numa perspectiva propositiva, Dallabrida (2003, apud SAQUET; SPÓSITO, 2009) apresenta o conceito de governança territorial em referência às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

A mudança para o desenvolvimento territorial depende muito do contexto local e suas particularidades, mas se esse for compreendido e ao mesmo tempo praticado na práxis cotidiana, a partir de uma gestão onde prevaleçam às relações de coesão, ética e responsabilidade com o bem estar da população e amor pelo território, as ações necessárias acontecem com menos burocracia e empecilhos.

Apesar da diversidade de atores, olhares, ênfases e práticas em torno da gestão do desenvolvimento local/territorial, Silveira (2001, p. 31) identifica elementos comuns presentes nas formulações e iniciativas em torno do tema, dentre os quais, destaca: ênfase na cooperação emancipadora e na aprendizagem (formação de capital social e humano); foco nos microempreendimentos e seus suportes (microcrédito, capacitação, integração a cadeias produtivas); gestação de novos arranjos sócios produtivos ancorados no território; articulação intersetorial de políticas públicas; constituição de esferas decisórias com participação direta de atores sociais e, mais amplamente, a perspectiva do protagonismo local.

Conclui-se, dessa forma, que o desenvolvimento territorial necessita de uma gestão que seja entendida de acordo com a definição guia, elaborada para esse trabalho:

A Gestão do Desenvolvimento Territorial é um processo que abrange múltiplos atores envolvidos em um dinâmica (social, econômica, ambiental, cultural e política) identificada histórica e territorialmente; busca ações associadas a um plano local construído, implementado e avaliado coletivamente e intersetorialmente, com alto grau de confiança entre os sujeitos envolvidos, respeitando os aprendizados que as trocas sociais estimulam, buscando resolver as problemáticas vivenciadas e identificando as potencialidades de desenvolvimento do território a partir do protagonismo local.

É importante deixar claro que essa definição satisfaz as angústias das práticas de experiência profissional vivenciada na atuação cotidiana no território extremo oeste catarinense e que a opção pela referência do desenvolvimento territorial advém do entendimento adquirido na pesquisa bibliográfica onde se percebe que o desenvolvimento ocorre localizadamente no território e, portanto, o qualificativo territorial abarca as dimensões usuais como desenvolvimento local, desenvolvimento regional, desenvolvimento local/regional sustentável, ou outros.

2.2 APRESENTANDO O MODELO CONSAD DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Essa problematização tem como objetivo principal entender o modelo de gestão proposto pelo CONSAD para promover o desenvolvimento territorial. Para tanto, sua fundamentação ocorre a partir do histórico de sua implantação e sua estrutura organizacional, buscando identificar nesse processo os desdobramentos do conceito de desenvolvimento territorial traçado como guia para este trabalho.

O modelo CONSAD de gestão do desenvolvimento territorial iniciou em 2003, aliado a lógica da retomada do papel do Estado como indutor de políticas sociais estruturais, no âmbito do Programa Fome Zero. Para tanto, o Ministério de Segurança Alimentar – MESA, que em 2004, passou a se denominar Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS demandou ao Instituto Brasileiro

de Administração Municipal – IBAM, um estudo de Localização Territorial de Potenciais CONSAD no País.

Segundo Franca (2003 apud ORTEGA, 2007), esse estudo tinha dois objetivos básicos:

- Propor uma conceituação e uma nova institucionalidade que levasse para a esfera microrregional a metodologia do desenvolvimento local;

- Iniciar a identificação dos municípios que poderiam fazer parte dos CONSADs.

O resultado do estudo apontou para um novo modelo que assumia a forma administrativa de uma institucionalidade subregional que estaria articulada às instâncias de participação local. O modelo é apresentado na forma de um consórcio que seria mais um dos atores presentes no território, assumindo a função de agregar e articular os diferentes atores já atuantes.

Assim, o objetivo do CONSAD pode ser resumido em realizar a permanente articulação entre os órgãos públicos e privados com o objetivo de estimular o desenvolvimento local colocando em prática uma série de projetos que além de promover a segurança alimentar e nutricional, estimulam condições de produção de alimentos, abastecimento, comercialização e consumo, gerando o desenvolvimento territorial nos municípios envolvidos.

Dessa forma, os CONSADs caracterizam-se como uma nova institucionalidade que busca proporcionar uma esfera público-privada ampliada, provida de instrumentos de interlocução política, tomada de decisão colegiada, bem como de operacionalização das ações pactuadas. Como novo agente institucional a ação do CONSAD materializa-se na promoção de projetos e apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos junto a parceiros estaduais, nacionais e internacionais. Esse aval institucional é garantido principalmente pelas políticas do governo federal, onde vários ministérios dedicam atenção especial através de editais específicos e critérios de pontuação superiores para projetos que surgem da articulação dos consórcios intermunicipais.

Devido a essa forma de atuação, o CONSAD também inaugurou uma nova instância de poder decisório microrregional, com participação majoritária da sociedade civil, minimizando o poder político local tradicional, que por várias vezes sustenta-se em ações clientelistas. Agora os municípios que compõe esse novo modelo passam a ter prioridades para investimentos de alguns dos setores públicos

federais. Esse poder decisório traduzido pelo diferencial na busca por recursos e pela esfera ampliada de interlocução política, com capacidade de construir uma estratégia comum de desenvolvimento, tornando viáveis ações e projetos fundamentais que seriam gravemente dificultados se fossem implementados isoladamente pelos municípios é o principal argumento desse modelo de gestão para elucidar sua importância, buscando sua legitimação.

A concepção do CONSAD está, em grande parte, assentada na noção ampliada de desenvolvimento local, tendo como ação norteadora a busca da segurança alimentar, que seria alcançada não só mediante políticas e ações compensatórias, mas também por meio da busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos.

Esta opção pelo desenvolvimento local como estratégia de obtenção de segurança alimentar deriva do perfil sócio-econômico das sub-regiões elencadas pelo estudo do IBAM para constituição dos CONSADs, ou seja, municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano e pequena população, territorialmente excluídos dos eixos de acumulação de riquezas. São municípios com perfil rural, com grandes carências infra-estruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar. Assim, em função deste perfil, ações estruturantes em prol da Segurança Alimentar estão voltadas, sobretudo, para a dinamização econômica destes municípios, estagnados pela sua posição de subordinação e/ ou exclusão na estrutura produtiva dominante.

Para o MDS (2004), as sub-regiões alvo dos CONSADs estão desprovidas de base econômica e social necessária para uma inserção na economia nacional que traga reais benefícios à sua estrutura produtiva e à sua população. Em outras palavras, tal como existe hoje, o poder público nestes municípios necessita de recursos federais e estaduais para a oferta de serviços básicos e seus mercados dependem da “importação” de bens e serviços externos ao território do qual fazem parte. Esta situação propicia a migração da pequena renda gerada nestes municípios para fora do território que compõem, dificultando a criação de postos de trabalho, fortalecendo um circuito vicioso de pobreza e fome.

Na tentativa de superar tal problemática, o modelo de gestão territorial CONSAD propõe um rearranjo da atuação dos atores locais a partir de quatro áreas, a saber, (MDS, 2004, p. 11):

(a) formação de capital social local: incentivar a organização da sociedade, a cooperação entre seus membros, fomentar espaços institucionais de negociação e gestão, entre outras atividades que fortalecem os laços comunitários entre os habitantes de um determinado território;

(b) formação de capital humano local: na medida em que os municípios-alvo do CONSAD são marcados por altos índices de analfabetismo e desqualificação profissional, decorrentes em grande parte da pobreza a qual estão submetidos. Formar capital humano significa incentivar a melhoria das condições educacionais, profissionais, técnicas e de acesso aos bens culturais locais;

(c) agregação de valor nas cadeias produtivas subregionais: disseminar técnicas e tecnologia para a produção local dos insumos necessários para a atividade produtiva dos micro e pequenos negócios, incentivar a troca de informações para a conexão do maior número de produtores locais entre si, e facilitar a comercialização dos produtos locais nos vários mercados. Em outras palavras, fortalecer as cadeias produtivas locais significa criar um círculo virtuoso de geração de trabalho, de renda e de consumo com base nos recursos humanos e produtivos locais;

(d) modernização do setor público local: É fundamental que o poder público local seja modernizado em suas práticas e cultura gerencial a fim de desempenhar seu papel insubstituível na estratégia de impulsionar o Desenvolvimento Local;

Por ser um consórcio entre vários municípios, o CONSAD além de promover o desenvolvimento local em cada um desses, também carrega consigo o conceito de desenvolvimento territorial que assim é definido:

Desenvolvimento Territorial consiste em uma concepção de desenvolvimento que une o equilíbrio territorial, o desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento sustentável. Equilíbrio territorial consiste em que cada parte pré-definida de um dado território conte com as dotações que possibilitam igualdade de oportunidades de todos os habitantes no que tange o acesso a bens e serviços básicos, buscando eliminar o desequilíbrio territorial (ou seja, desigualdades de riqueza e acesso entre diferentes territórios). Por desenvolvimento endógeno entende-se um processo de desenvolvimento baseado nas potencialidades locais e na utilização racional destes recursos. E, finalmente, o desenvolvimento sustentável considera as especificidades ecossistêmicas de um dado território na formulação de estratégias e utilização de recursos sem afetar as condições de acesso a estes recursos por parte de gerações futuras (MDS, 2004, p.46).

Já em relação à concepção de gestão territorial adotada pelo CONSAD é identificada a partir de sua estrutura de gestão e manifestada no seguinte trecho:

É necessário que o processo decisório participativo seja capaz de dar resposta aos problemas e aspirações mais urgentes, tratando de remover os obstáculos imediatos à melhor utilização dos recursos existentes no território. [...] Somente por este caminho torna-se viável liberar a imaginação e as energias sociais latentes no território, de forma a colocar em marcha novas relações econômicas baseadas na cooperação articulada envolvendo atores locais, parceiros públicos e privados, e organizações do terceiro setor (MDS, 2004, p.11).

Quanto à estrutura organizacional pensada inicialmente para o CONSAD o modelo de referência tem a seguinte configuração:



Figura 01. Estrutura Organizacional CONSAD
Fonte: Guia do CONSAD – MDS, 2004.

O Fórum é o nível máximo de deliberação envolvendo decisões sobre políticas, linhas de ação e prioridades. Responsável pela orientação geral e pelas opções adotadas na condução dos Programas; é composto por até seis representantes de cada um dos municípios integrantes do CONSAD, sendo de um a dois de entes públicos municipais (Prefeitura, Câmara de Vereadores) e de três a quatro de entes privados. A representação estadual será composta na proporção de um representante de entes públicos estaduais para cada seis municípios integrantes do CONSAD, observado o mínimo de 1(um) e o máximo de 6 representantes.

Neste contexto, o MDS (2004) ressalta dois pressupostos imprescindíveis para a composição do CONSAD:

Pressuposto 1: Pluralismo - assegura que todos os atores sociais estejam legitimamente representados no processo de tomada de decisão que os afeta;

Pressuposto 2: Representação Majoritária de Entes Privados - Torna-se essencial que, na composição dos órgãos de representação e nos momentos de efetiva tomada de decisão, exista uma participação majoritária de entes privados. Por entes privados entende-se as organizações de direito privado e as organizações da sociedade, tais como: associações de produtores, de empresários, de comerciantes, entidades sociais, cooperativas, sindicatos, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, e outros). Assim, 2/3 da representação com direito a voto deve estar nas mãos de entes privados e quaisquer decisões colegiadas só poderão ser tomadas com maioria presente de representantes de entes privados.

Dentro desse modelo de gestão territorial, os principais instrumentos de implantação local dos CONSADs traduzem-se em organização social e vontade política; além disso, para apoiar a implantação e garantir os parâmetros básicos propostos, o MDS disponibilizou o Guia do CONSAD. Nesse Guia, o MDS deixa claro que os tópicos apresentados, destinam-se a embasar o trabalho e permitir que se construa um referencial comum mínimo de organização e funcionamento para os CONSADs, favorecendo sua funcionalidade e criando condições para que a gestão participativa possa se consolidar.

2.2.1 Guia de implantação do CONSAD como instrumento de gestão (planejamento, avaliação e monitoramento)

O Guia do CONSAD, apresentado pelo MDS em 2004, é o principal instrumento para a implementação deste novo modelo de gestão do desenvolvimento territorial. Seu objetivo é orientar o processo de implementação de CONSADs em conformidade com suas premissas, objetivos e metodologia, os quais foram legitimados na Consulta Nacional que ocorreu em 2003, através do Seminário

“Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD” e reuniu entidades com atuação prática e teórica neste campo.

Na visão do MDS, o processo de planejamento e gestão do CONSAD precisa ter o caráter de instrumento de negociação e de articulação política com os potenciais parceiros e atores institucionais. Essa articulação passa pela necessidade desse processo permitir que as decisões e as ações implementadas possam sofrer acompanhamento, tanto por parte dos atores e população dos municípios integrantes, quanto por parte dos atores e organizações externas envolvidas direta ou indiretamente com o tema.

2.2.2 Metodologia de planejamento e gestão

O modelo de planejamento e de gestão do CONSAD é descrito em um documento denominado plano de ação. Para a formulação desse documento, o MDS sugere no Guia a sequência de quatro momentos que compõe um ciclo, como se pode visualizar na Figura 2:



Figura 02 – Ciclos de Planejamento e Gestão do CONSAD
Fonte: Guia do CONSAD, MDS, 2004.

Os Momentos 1, 2 e 3 correspondem à atividade de planejamento que resulta na elaboração do plano de ação inicial. O Momento 4 corresponde à atividade de acompanhamento da execução das ações do plano e sua avaliação, de forma a gerar os subsídios que irão realimentar uma nova rodada do ciclo de planejamento e

gestão. No interior do guia, constam as diretrizes do MDS para orientação das atividades a serem desenvolvidas na sequência dos quatro momentos, como resumimos abaixo:

Momento 1 – Direcionamento Estratégico

A primeira atividade de subsídio para o planejamento é a elaboração do diagnóstico que dará o direcionamento para todo o processo. Esse diagnóstico tem como base a atualização dos dados municipais pré-existentes. Para o MDS, o diagnóstico não deve consistir em um simples somatório dos diagnósticos municipais e sim na elaboração de uma avaliação que considere as questões pertinentes à estrutura produtiva, identificando potencialidades e gargalos que afetam o território do CONSAD como um todo. Além disso, o MDS defende a necessidade do diagnóstico ser construído a partir das premissas do desenvolvimento local e da participação de um amplo conjunto de atores que inclui necessariamente aqueles da sociedade civil local, bem como atores externos comprometidos com as premissas do processo e que tenham contribuição relevante a aportar. Resumidamente, pode-se dizer que o diagnóstico preconizado é, portanto, uma avaliação da dimensão produtiva do território construída de baixo para cima.

Assim, no planejamento do CONSAD, os diagnósticos realizados devem ser objetivos e analíticos buscando identificar as potencialidades produtivas e os entraves e problemas (de natureza econômica, cultural, ecológica, social ou política) que, na visão dos atores participantes do processo, impedem que tais potenciais se concretizem. Os dados levantados devem estar, desta forma, vinculados à dimensão produtiva, ainda que se tenha clareza de que esta se encontra vinculada a questões que transcendem o âmbito meramente econômico.

O direcionamento estratégico prossegue com a elaboração de uma visão de futuro coletivo e culmina com a definição das diretrizes estratégicas que orientam todo o esforço de definição e detalhamento das ações do Plano. Diversas técnicas podem ser aplicadas nesse esforço de sistematização das dificuldades e facilidades existentes na realidade produtiva local, no entanto, o importante é que nesse processo as questões sejam identificadas como tendo natureza interna ou externa ao âmbito local, como faz, por exemplo, a metodologia FOFA (Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), amplamente utilizada em processos de

planejamento participativo, que sistematiza sob forma de um diagrama as potencialidades e problemas de acordo com a governabilidade que o nível local tem sobre estas.

Mesmo diante de toda a diversidade territorial do Brasil, o guia CONSAD é único e percebe-se sua intenção de abarcar as variadas situações que podem surgir quando seu texto faz referência aos aspectos ambientais diretamente relacionados às questões produtivas, colocando que os mesmos devem também ser analisados de forma integrada no levantamento dos problemas e potencialidades.

Para o MDS, tendo as potencialidades e os problemas do território devidamente sistematizados e hierarquizados, o resultado final desse primeiro momento que é o processo de definição das opções estratégicas, objetivos e linhas de ação é facilitado, além de fortalecer a identidade territorial.

Momento 2 – Detalhamento das Ações

Para cada ação definida no Plano, o MDS orienta que sejam especificadas metas, prazos, responsáveis, e definido o montante de recursos necessários bem como as fontes desses recursos, também sugere no guia, que ainda nesse momento sejam propostas as questões avaliativas e os indicadores adequados para possibilitar o monitoramento e a avaliação dos resultados das ações do plano.

Momento 3 – Pactuação do Plano

A pactuação constitui-se em um processo que vai sendo construído ao longo de todos os momentos anteriores do plano de ação e especialmente durante o detalhamento das ações quando o grupo de trabalho estará analisando a viabilidade das ações e propondo metas, prazos, responsabilidades e recursos. Esse momento culmina com a Oficina de Pactuação, quando se realiza uma ampla concertação³ entre atores internos e externos ao CONSAD para negociação e confirmação de parcerias, por isso, todas as instituições e indivíduos que desenvolvem projetos detentores de interface com as ações territoriais devem participar desse processo.

Momento 4 - Acompanhamento e avaliação

³ Processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.

A seqüência do ciclo de planejamento e gestão é a execução do Plano. Este é também o momento de realizar os procedimentos de acompanhamento, através do monitoramento, o que, para o MDS, possibilita a avaliação, tanto dos resultados das ações, quanto do próprio processo de implementação do plano, garantindo a transparência e rastreabilidade. De acordo com as orientações do guia, a avaliação é parte imprescindível do processo de planejamento e gestão, pois todo plano é constituído de intenções que, ao serem colocadas em prática, sofrem inevitavelmente modificações e ajustes frente à conjuntura enfrentada. Assim o plano deve ser submetido rotineiramente a uma revisão e aprimoramento, de modo a se adequar continuamente às contingências encontradas em sua implementação.

O documento aborda ainda o objetivo da avaliação, tratando o mesmo como o procedimento que possibilita confrontar o que foi planejado com o que foi efetivamente realizado, viabilizando as correções necessárias. Tais correções poderão ser de ordem apenas operacional, caso em que medidas pertinentes serão tomadas ainda no mesmo ciclo de implementação das ações. Correções de ordem estratégica que se detectadas implicam na necessidade de revisão de objetivos e estratégias das ações, o que motivará o encaminhamento para a discussão no âmbito do Fórum.

O MDS indica que a responsabilidade pela coleta das informações necessárias à avaliação cabe a Secretaria Executiva do CONSAD e orienta que o monitoramento das ações ocorra durante todo o processo de execução da constituição e atuação do CONSAD, já a avaliação formal propriamente dita deve ser executada periodicamente no encerramento de cada ciclo planejamento-execução, antes de se iniciar nova rodada de revisão do planejamento. O guia prevê no mínimo uma avaliação formal anual e recomenda que o seu resultado seja divulgado para os membros do Fórum, parceiros, instâncias municipais participativas, e demais interessados, utilizando-se os recursos da mídia impressa e eletrônica, em linguagem apropriada.

O Guia CONSAD enquanto instrumento de gestão traz várias novidades e precisa ser encarado pelo conjunto de atores locais envolvidos na dinâmica de sua implantação como um processo que pode desencadear aprendizagem territorial; assim sua aplicação e adaptações dependem da soma de capacidades objetivas e

políticas vivenciadas em cada uma das realidades encontradas pelo país, as quais são diversas e ao mesmo tempo singulares.

Diante de uma orientação única para o país todo utilizar na implementação e gestão dos CONSADs, a análise e problematização desse novo modelo de gestão do desenvolvimento territorial foi orientada a partir de algumas perguntas orientadoras contempladas no quadro abaixo.

	Perguntas Orientadoras	Problematização do modelo de gestão do desenvolvimento territorial
C O N S A D	Como o CONSAD se materializa em termos de uma nova institucionalidade de modelo de gestão territorial?	Se materializa em uma associação entre municípios de um mesmo território, englobando sociedade civil e poder público, provida de instrumentos de interlocução política, tomada de decisão colegiada, bem como de operacionalização das ações pactuadas, através da promoção de projetos, apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos junto a parceiros estaduais, nacionais e internacionais.
	Quais os seus objetivos declarados?	Realizar a permanente articulação entre os órgãos públicos e privados com o objetivo de estimular o desenvolvimento local colocando em prática uma série de projetos que além de promover a segurança alimentar e nutricional estimulam condições de produção de alimentos, abastecimento, comercialização e consumo, gerando o desenvolvimento territorial nos municípios envolvidos.
	Qual o conceito de desenvolvimento territorial que carrega consigo?	Desenvolvimento Territorial consiste em uma concepção de desenvolvimento que une o equilíbrio territorial, o desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento sustentável. Equilíbrio territorial consiste em que cada parte pré-definida de um dado território conte com as dotações que possibilitam igualdade de oportunidades de todos os habitantes no que tange o acesso a bens e serviços básicos, buscando eliminar o desequilíbrio territorial (ou seja, desigualdades de riqueza e acesso entre diferentes territórios). Por desenvolvimento endógeno entende-se

	um processo de desenvolvimento baseado nas potencialidades locais e na utilização racional destes recursos. E, finalmente, o desenvolvimento sustentável considera as especificidades ecossistêmicas de um dado território na formulação de estratégias e utilização de recursos sem afetar as condições de acesso a estes recursos por parte de gerações futuras.
Qual o modelo de gestão territorial que propõe?	O modelo de gestão do CONSAD é um processo cíclico que assegura a participação e tem o caráter de instrumento de negociação e de articulação política com os atores institucionais e potenciais parceiros, buscando fomentar o empoderamento dos atores locais e garantir a transparência e rastreabilidade das ações através do monitoramento e avaliação.
Qual a estrutura de gestão do CONSAD?	Gestão centrada num órgão de deliberação máxima, com participação de dois terços de representantes da sociedade civil e um terço do poder público local, denominado Fórum CONSAD e órgãos de nível decisório gerencial e operacional.
Quais os principais instrumentos de implantação local do CONSAD?	O Guia do CONSAD, apresentado pelo MDS em 2004 é o principal instrumento para a implementação local. Seu objetivo é orientar o processo de implementação em conformidade com suas premissas, objetivos e metodologia, permitindo a construção de um referencial comum mínimo de organização e funcionamento para os CONSADs.
Que novas relações de poder ele propõe?	O CONSAD inaugura uma nova instância de poder decisório microrregional, com participação majoritária da sociedade civil, minimizando o poder político local tradicional, sustentado em ações clientelistas e municipalizadas.

Quadro 1: Matriz analítica, da problematização do CONSAD como um modelo de gestão territorial.
Fonte: Guia CONSAD. MDS, 2004 – tradução da Pesquisadora/autora.

Sugere-se o estudo e entendimento mais detalhado dessa matriz, para outros pesquisadores que desejam analisar o modelo de gestão territorial proposto pelo MDS com a implementação dos CONSADs.

2.3 UMA VISÃO PANORÂMICA SOBRE OS CONSADs NO BRASIL

O MDS é o grande apoiador da implantação nos territórios, de projeto articulador de combate à pobreza relacionado ao sistemas agro-alimentares na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN e desenvolvimento local, capaz de intervir na realidade sócio-territorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda.

Estes projetos são chamados Projetos CONSAD, organizado em associações civis sem fins lucrativos e é formado de 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada um dos municípios participantes.

Em 2003, foram constituídos pelo MDS 40 (quarenta) CONSADs. Os critérios para sua seleção foram apresentados pelo IBAM, a partir de um estudo solicitado pelo extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) por meio do documento "Estudo de Localização Territorial de Potenciais CONSADs no País".

De uma proposta de 62 potenciais CONSADs, os 40 implementados adotaram os seguintes critérios:

- 26 deles constituídos em todos os Estados da União;

- 14 tendo como critério o atendimento das regiões Norte e Nordeste, CONSADs Interestaduais, os que possuíam, na ocasião, o maior número de municípios com Cartão Alimentação do Programa Fome Zero e os localizados em mesorregiões diferenciadas do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Distribuição dos 40 CONSADs



Figura 3- Mapa de Localização dos CONSADs pelo Brasil.
Fonte secundária: IBAM – 2004.

Esses 40 territórios CONSADs, englobam 585 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes. Em alguns casos é possível constatar que seu desenho identifica-se razoavelmente com o conceito de microrregiões homogêneas adotado pelo IBGE. Em outros casos, pode abarcar localidades integrantes de até três microrregiões diferentes.

Os critérios do enfoque territorial do CONSAD levam em conta:

- 1) os índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM);
- 2) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região;
- 3) a dimensão física e ambiental do território;
- 4) suas potencialidades geo-estratégicas para arranjos sócio-produtivos sustentáveis;
- 5) reorganização do território visando a inclusão social;
- 6) construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local;

7) identidade territorial e solidariedade social.

A proposta de constituição de consórcios intermunicipais como estratégia de indução do desenvolvimento está presente em várias outras iniciativas do Governo Federal. Oito ministérios possuem ações nesse sentido, além do MDS, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Integração Regional, do Meio Ambiente, do Trabalho, do Turismo, da Fazenda e da Saúde. Por meio dos consórcios o governo federal pretende realizar o enfrentamento dos problemas locais e a alavancar as potencialidades de cada município de maneira articulada, reunidos pelos laços de identidades sociais, culturais, ambientais, tecnológicas e econômicas.

Além da parceria com estados e municípios, há uma estreita relação nos territórios CONSADs com as universidades públicas federais e estaduais. A iniciativa é fruto de uma articulação do MDS com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O objetivo é incentivar pesquisadores, professores, especialistas e alunos a desenvolverem projetos de mobilização e planejamento nos territórios.

2.4 OS DESAFIOS INERENTES AO MODELO

Em razão da multiplicidade de atores públicos e privados envolvidos no modelo CONSAD, os juristas indicam como mais apropriado utilizar a figura do Acordo de Programa como instrumento formalizador da convergência de interesses na execução de atividades voltadas para a segurança alimentar e o desenvolvimento local. O Acordo de Programa pode ser entendido como:

O ato administrativo complexo em que duas ou mais entidades, sendo uma delas, ao menos, entidade administrativa pública, acordam entre si a constituição de uma relação jurídica de mútua cooperação, para a realização de uma atividade de interesse de todas, sob a coordenação de uma delas (MOREIRA NETO, 2001, apud MDS: b2).

Mas ainda que exista um arcabouço jurídico-institucional que dispõe sobre a criação e o funcionamento deste modelo de gestão, na prática, sua dinâmica de

atuação traduz ao mesmo tempo pontos benéficos, como também algumas dificuldades. A primeira delas reside no fato de que para a obtenção de recursos o processo requer assinatura de convênios com as prefeituras municipais, adentrando assim na questão do poder político.

Diante dessa principal dificuldade administrativa, a partir de 2008, outra vertente vem sendo articulada pelo MDS, a criação de Consórcios Públicos com personalidade jurídica de direito público, dentro da territorialidade dos atuais CONSADs. Um dos objetivos é facilitar a gestão pública em pequenos municípios e permitir que eles trabalhem em parceria e melhorem sua capacidade técnica, gerencial e financeira, através da permissão de assinatura de convênios de forma direta com outras entidades e órgãos de governo.

Assim, o MDS, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF) estão promovendo de forma conjunta desde 2009 rodadas de discussões sobre os Consórcios Públicos em alguns territórios CONSADs e em Territórios da Cidadania. O consórcio público neste contexto pode ser utilizado para fortalecer o Estado, pois permite que parcerias públicas para desenvolver projetos de longo prazo, principalmente em municípios pequenos onde as políticas públicas têm pouca eficácia. Os consórcios públicos podem ser entendidos como instrumento de cooperação horizontal (Município – Município ou Estado - Município) e também como instrumento de cooperação na vertical (Estado - Município, União – Estados).

No regime dos consórcios públicos as parcerias são realizadas na forma de contrato, sendo que diferente do que acontecia com os convênios, o descumprimento do contrato por uma das partes pode ser cobrado judicialmente. “O consórcio é um contrato, onde as partes assumem obrigações recíprocas e constituem um ente com personalidade jurídica própria que atua em nome delas perante terceiros” (LOUSADA, 2007, p. 02).

A orientação do MDS é que a conversão em consórcio público deve ser realizada mediante protocolo de intenções e de sua ratificação mediante lei por parte de cada consórcio. Esta conversão em consórcio público durante o III Nacional do CONSADs em Brasília no ano de 2008 ficou definida como não obrigatória, devendo ser observada cada realidade. Alguns dos CONSADs se mostraram contrários a

conversação durante o evento e depois nas trocas de e-mail como podemos perceber a seguir:

É necessário fazermos antes de tomar qualquer definição a respeito de consórcio público uma reflexão, se realmente é viável para a realidade dos nossos territórios, sabemos que é muito difícil aqui no Nordeste, em particular em nosso Estado PIAUÍ, pois sabemos como é a relação dos Prefeitos com a sociedade civil, pois no Nordeste principalmente há muito um acirramento, no que tange a participação, pois já vimos isso no nos sindicatos, nos conselhos. Nós do CONSAD - PI queremos estudar, debater e refletir, para podermos tomar qualquer definição, mas de já podemos adiantar, que consórcio Público no modelo proposto pelo MDS, só de prefeitos, é um retrocesso, pois sabemos que na nossa realidade a sociedade civil é de extrema importância. Precisamos que o MDS tenha mais paciência, pois tenho certeza que o mesmo tem outras alternativas, precisamos que os CONSAD's brasileiros se unam e procurem uma alternativa para melhor, peço o NORDESTE que fiquem mais atentos, que procurem sempre entrar em sintonia com os demais da nossa região, principalmente os Estado que firmaram acordo de parcerias no último encontro nacional: BA, PI, RN, CE, MA e alguns estados do SUL, NORTE, CENTRO OESTE e SUDESTE (Antonio William Almeida de Sousa - Coordenador da Executiva do CONSAD – PI).

No consórcio público o processo de decisão passa para um colegiado de prefeitos. A perda do empoderamento da sociedade civil é a preocupação principalmente dos CONSADs do Norte e Nordeste em função dos problemas históricos de relação entre sociedade civil e prefeitos. De fato o IBAM (Instituto Brasileiro de Associação dos municípios), contratado pelo antigo Mesa para estudar uma proposta para os consórcios destacou a importância da sociedade civil nas tomadas de decisão. Por outro lado, os consórcios públicos, podem no momento da sua criação criar mecanismos internos em seus estatutos que garantem a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão, que devem ser respeitadas pelos demais membros que compõe os entes federados.

O CONSAD extremo oeste catarinense é o primeiro consórcio que, a partir de 2009, se tornou público, desta forma o MDS se mostrou disposto a investir no processo de avaliação e planejamento dessa nova forma de atuação do arranjo do extremo oeste, buscando assim argumentos e metodologias para a reconfiguração dos demais consórcios.

3 PROBLEMATIZANDO A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO DO CONSAD EXTREMO OESTE CATARINENSE

Esse capítulo tem como objetivo principal analisar a experiência do CONSAD extremo oeste a partir da problematização de seu modelo enquanto uma nova institucionalidade de desenvolvimento territorial. O modelo CONSAD em si, já foi estudado outras vezes (ORTEGA, 2007), porém, de forma geral sem se debruçar nas particularidades de um caso em específico, como se propõe nesse estudo. Assim, entendendo que o desenvolvimento territorial é um constructo social que depende das relações estabelecidas a nível micro e as influências do nível macro, se propõe inicialmente descrever de forma breve o processo de constituição e desenvolvimento do território extremo oeste e construir uma matriz das principais características envolvidas nessa trajetória para entender porque o mesmo foi referendado pelo estudo do IBAM como potencial território para implantação do modelo CONSAD.

Na sequência aborda-se a formação e implementação do CONSAD extremo oeste catarinense, finalizando com a problematização dessa experiência prática em comparação com a matriz do modelo CONSAD.

3.1 FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO EXTREMO OESTE CATARINENSE: CAPITAL SOCIAL E ASSOCIATIVISMO

O Extremo Oeste Catarinense é constituído por 19 (dezenove) municípios, com uma população de 177.497 habitantes (3% da população do Estado), (IBGE 2009) com uma densidade demográfica de 41,27 habitantes/ km². Faz limite ao Oeste com a Argentina, ao norte com o Paraná e ao sul com o Estado do Rio Grande do Sul.



Figura 04: Mapa do Estado de Santa Catarina

Fonte Secundária: Site do governo do Estado de Santa Catarina

Entre todos os municípios que o compõe há características semelhantes, especialmente em suas origens, destacando-se os períodos (década de 20 e 40), em que houve forte movimento de colonização europeia, principalmente descendentes de alemães, italianos, austríacos e poloneses que fizeram seu primeiro movimento migratório para o Rio Grande do Sul e, posteriormente, para o extremo oeste catarinense. Isso caracteriza o território com uma forte diversidade étnica, registrando também a presença de russos-ucranianos, portugueses, libaneses, caboclos e indígenas.

A riqueza da mata de araucárias, a abundância de erva-mate e os campos de palmas, ótimos para a criação de gado, sem a necessidade de grandes investimentos, moveram os imigrantes. A implantação de fazendas atraía diversas famílias, pois como garantia de ocupação da área, o Império distribuía concessões de terras aos fazendeiros que quisessem se estabelecer nos campos.

Assim, a pecuária foi o primeiro ciclo de desenvolvimento do território e contribuiu para o surgimento de povoações e novas rotas de deslocamento de tropas com destino a São Paulo. A forma de organização do território, até esse período, resumia-se em pequenos povoados, enquanto que, as terras das quais as famílias se apropriavam eram de grandes extensões, inaugurando assim o império

dos latifúndios. A posse da terra nos campos e a expulsão dos índios e caboclos foram as características mais presentes. Economicamente, o referido ciclo não proporcionou um acúmulo capaz de gerar um desenvolvimento regular, pois a circulação de capital era praticamente insignificante. Comercializava-se o gado em caso da necessidade de aquisição de alguns produtos, principalmente alimentícios, que eram encontrados com maior facilidade na Argentina, logo, observa-se uma transferência de capital para o país vizinho.

Assim, economicamente, nas duas primeiras décadas do século XX, o extremo oeste catarinense não passou de um produtor para o auto sustento e quando necessário fornecedor de matéria prima para as indústrias que se instalaram no país e nos Estados vizinhos, Argentina, Paraná e Rio Grande do Sul, respectivamente.

Para melhorar esse quadro e integrar o território ao desenvolvimento econômico do Estado de Santa Catarina, já posterior a década de 1920, o governo decidiu tomar algumas medidas que promovessem uma maior colonização e deixou essa tarefa ao encargo de empresas colonizadoras particulares. Começa então a concessão de terras a empresas colonizadoras, tendo à frente pessoas de prestígio junto ao governo. O sistema era o seguinte: empresas colonizadoras recebiam do governo porções de terra e, em troca, deveriam proporcionar a ocupação definitiva da área e construir estradas para o transporte e deslocamento dos colonos. Esperava-se que essas medidas, promovessem o desenvolvimento do território o integrando ao restante do Estado.

As empresas colonizadoras, ao receber a área para colonizar, exploravam a madeira mais nobre e, só depois vendiam as terras aos colonos; por isso a indústria madeireira logo começou a se destacar. O crescimento do extremo oeste, em parte, provinha da publicidade dos vendedores – empresas colonizadoras e se desenvolvia à medida que novas famílias de colonos se instalavam nas áreas abertas à colonização. A partir de 1940, aumentou significativamente o número de vilas e povoados no Extremo Oeste⁴. Crescia o número de alemães, italianos e, em menor

⁴ RESULTADO POPULACIONAL DA MIGRAÇÃO PARA O OESTE CATARINENSE

Entre 1920 a 1940: 10.340 imigrantes;

1940 a 1950: 22.801;

De 1950 a 1960: 48.664 imigrantes;

Década de 1970: 61.730;

Fonte: Oscar Rover / ILPES - Instituto Latino Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social / Nações Unidas, 2007.

número, poloneses e outros que se deslocavam do Rio Grande do Sul para as novas terras. Em 1980, quase a metade da população do território não era natural do município onde residia.

O ciclo madeireiro como segunda experiência econômica do território foi de fundamental importância para os colonos que ali se instalavam. A mata existente fornecia madeira para as instalações como: casa, galpões, estábulo e galinheiros. Por outro lado, este ciclo criou um mercado de trabalho de baixa remuneração empregando os caboclos que foram expulsos de suas terras e criou os primeiros sinais de problemas ambientais, pois a mata nativa foi reduzida a 2%. Em virtude da extinção da mata nativa, logo no final de 1970, o ciclo madeireiro mostrava sua debilidade, ocorrendo, assim, sua extinção.

Para as famílias residentes no território, as condições econômicas não mostravam melhoras significativas. O baixo preço pago pelo produto agrícola, por parte dos comerciantes locais, justificado pela distância dos grandes centros consumidores e as dificuldades de transporte, dificultava o acúmulo de capital.

Diante das dificuldades sentidas pela população, as grandes agroindústrias encontraram na pequena propriedade familiar um campo fértil para disseminar o agronegócio centrado em dois ramos de atuação, o programa de fomento para suinocultura, e também o de fomento para a avicultura. Nesse programa, os produtores recebiam insumo, assistência técnica, medicamentos e vacinas das empresas em que estavam integrados. A empresa se encarregava de adquirir a produção de suínos, quando então, descontava os produtos fornecidos ao produtor. Assim, aquelas relações tradicionais mantidas com os comerciantes locais, até mesmo a produção para a auto-suficiência foi substituída por relações entre o capital industrial e bancário. Esse modelo provocou profundas transformações no processo produtivo local, bem como na organização da unidade familiar, sendo que o trabalho familiar na pequena propriedade, com características de solidariedade entre vizinhos já não era capaz de gerar capital suficiente para a rapidez do processo em andamento. Passando três décadas aproximadamente, já no início dos anos 90, a frustração dos produtores com a criação de suínos e as exigências das empresas processadoras da matéria prima fez com que grande parte de produtores

desviassem sua produção para outros ramos. A partir desse momento, a bovinocultura de leite passou a demonstrar um significativo aumento no extremo oeste catarinense. Segundo o Instituto CEPA, Santa Catarina é o sexto produtor nacional, respondendo por 4,4% da produção (Instituto CEPA: Agro, 2000).

O modelo de desenvolvimento predominante ao longo da trajetória do território provocou uma série de conseqüências como a exclusão social, através da concentração da produção e da riqueza (terra), além disso, provocou intensa degradação dos recursos naturais (solo, água e vegetação), pelo uso indiscriminado de agrotóxicos, adubos químicos solúveis e o desmatamento;

Se estendermos o olhar para as questões sociais, mesmo que a região apresente índices de Desenvolvimento Humano considerado médio-alto, 20% da população possui renda insuficiente (renda per capita mensal menor ou igual a R\$ 90,00), e 46,4% (73.997 pessoas) consideradas pobres (com renda per capita mensal menor ou igual a R\$ 180,00). Por ser um território com mais de 50% da população residente no meio rural, essa estatística também é mais presente neste setor (BORCHARDT, 2003).

Em relação à qualidade de vida da população, referente à infra-estrutura básica, a região possui apenas 50% dos domicílios ligados a rede pública de água, 52% com coleta de lixo e o mais agravante é o esgoto, em apenas 8,5% dos domicílios, tudo isso acentuado pelo volume de dejetos de animais (poluição das águas) e pela não existência de destino adequado do lixo.

Após experimentar os diferentes ciclos e ramos de produção, uma pequena parte dos agricultores percebeu que não conseguiam mais acompanhar o processo de modernização que o modelo de desenvolvimento exigia e assim retomam as discussões em torno da diversificação produtiva enquanto alternativa de desenvolvimento, mesmo sendo essa uma discussão ainda embrionária. Assim, o território tem desenvolvido alternativas de desenvolvimento como a agroecologia, o agroturismo, as agroindústrias de pequeno porte (como forma de agregar valor aos produtos) e a produção de produtos artesanais, que possibilitam o resgate/valorização das culturas locais;

Uma característica do extremo oeste impulsionada pelas dificuldades vividas em cada um dos ciclos de desenvolvimento experienciados é o seu forte capital

social, sendo considerado o berço de movimentos sociais como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Movimentos das Mulheres Camponesas - MMC e presença forte da organização sindical rural; Essa característica do território deriva principalmente a partir da década de 70, com a instalação de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que influenciavam a formação de Conselho Pastoral das Comunidades e do Conselho Pastoral de Jovens e a partir da década de 80, a presença da Pastoral da Terra.

Hoje, a microrregião do Extremo Oeste de Santa Catarina, junto com mais sete microrregiões, constitui a denominada região Oeste de Santa Catarina, com 118 municípios, compreendendo uma área de 27.255 km², contemplada na mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul e representa mais de ¼ do território catarinense. A tradição de organização e capital social se mantém com o passar das décadas e atualmente, além dos movimentos sociais e sindicatos que atuam no campo da reivindicação de políticas públicas, tem-se expandido o surgimento de vários empreendimentos associativos e cooperativos, sendo o território considerado a região do Estado com maior número de empreendimentos econômicos solidários.

Diante desse breve resgate da história de constituição e trajetória de desenvolvimento do território extremo oeste catarinense, reforça-se a partir do quadro abaixo, as principais características que identificam a identidade territorial.

	Crítérios de enfoque	Características do território
I D E N T I D A	Descendência cultural	O território é caracterizado por uma forte diversidade étnica, registrando a colonização européia, principalmente descendentes de alemães, italianos, austríacos e poloneses que fizeram seu primeiro movimento migratório para o Rio Grande do Sul e posteriormente para o extremo oeste catarinense, em busca de melhores condições de vida.
	Recursos naturais	Disponibilidade de grande quantidade de terras em condições excelentes para

D E T E R R I T O R I A L		a produção agrícola, bem como presença abundante de água e mata;
	Modelo de desenvolvimento	Centrado na agricultura, o qual experienciou duas fases: 1) Até a década de 80 com pouca dependência de insumos externos, sem uso de agrotóxicos e com diversificação da produção, principalmente voltada para o auto consumo e comércio local. 2) A partir da década de 80, com o fomento da produção integrada o modelo de desenvolvimento do território passou a depender dos insumos externos, a produção agrícola passou a utilizar agrotóxicos e se fixar em monoculturas com foco na comercialização integrada, gerando grande êxodo rural e empobrecimento populacional.
	Infra - estrutura	Pouca infra - estrutura para armazenamento, transporte e comercialização da produção, falta de saneamento básico e coleta de lixo.
	Capital social	O território é considerado o berço de movimentos sociais como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Movimentos das Mulheres Camponesas - MMC e presença forte da organização sindical rural; atualmente, além dos movimentos sociais e sindicatos que atuam no campo da reivindicação de políticas

		públicas, tem-se expandido o surgimento de vários empreendimentos associativos e cooperativos, sendo a região do Estado com maior número de empreendimentos econômicos solidários.
--	--	--

Quadro 2: Matriz analítica das principais características do processo de constituição e desenvolvimento do território extremo oeste catarinense;

Fonte: Diagnóstico do CONSAD, 2004.

Devido a soma dessas características do território e principalmente aos problemas sociais que vinham se alargando, o extremo oeste foi contemplado com a construção do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD.

3.2 A FORMAÇÃO DO CONSAD EXTREMO OESTE CATARINENSE

O extremo oeste foi um dos territórios sugeridos pelo estudo de localização territorial de potenciais CONSADs no país, desenvolvido pelo IBAM no ano de 2003. Esse estudo considerou que o extremo oeste atendia aos critérios como o IDH, o potencial para arranjos sócio-produtivos, a dimensão física e ambiental e a identidade territorial aliada a solidariedade social. O processo de formação do CONSAD no extremo oeste catarinense, assim como os demais CONSADs pelo país, teve início oficial com a publicação de um edital elaborado pelo MDS, convocando instituições locais para se candidatar ao posto de entidade implementadora regional – EIR.

Como resultado desse edital, o Centro de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento – CEADES venceu o processo demonstrando atender o critério de experiência teórica e prática no marco conceitual do desenvolvimento local e na temática da segurança alimentar, como era requerido pelo MDS.

A função da EIR era a atuação *in loco* no processo de implantação do CONSAD, coordenando todas as fases de implementação, segundo as orientações metodológicas presentes no Guia CONSAD. Essa atuação consistia, sobretudo em ativar os atores locais em prol do desenvolvimento e legitimar esta nova institucionalidade. Dessa forma, o processo de construção do CONSAD é compreendido como uma ferramenta estratégica e instrumento para a gestão de ações em vista do desenvolvimento do território.

Para uma melhor compreensão da processualidade das ações realizadas nesta caminhada de formação do CONSAD, descreve-se a sequência de momentos vivenciados.

De acordo com as orientações do Guia CONSAD, a entidade implementadora regional iniciou seu trabalho com a tarefa de ativar os atores locais e assim realizou reuniões com as instâncias representativas do território. A primeira destas reuniões foi com a Associação dos Municípios do Extremo Oeste – AMEOSC. A reunião com essa entidade partiu do entendimento de que por ser uma instância criada ainda no ano de 1971, com o objetivo de defender os interesses institucionais dos municípios e de coordenar e estabelecer um conjunto de medidas e políticas públicas visando o desenvolvimento integrado da região, essa seria uma instância essencial para todo o processo.

Em seguida também foram realizadas reuniões com os movimentos sociais, movimento sindical urbano e rural que apesar de terem sede somente em alguns dos municípios, possuem atuação em todos; representantes do governo estadual da Secretaria de Desenvolvimento Regional e parlamentares estaduais, onde foram firmados acordos e compromissos de participação e apoio na mobilização dos atores para o desenvolvimento do processo de implantação. Prosseguindo, a EIR promoveu uma rodada de apresentação da proposta de implantação do CONSAD e seus objetivos nos 19 (dezenove) municípios do território, reunindo poder público

local e entidades da sociedade civil, resultando na constituição da equipe local/municipal de mobilização.

Em sequência, realizaram-se atividades envolvendo as equipes locais/municipais de mobilização, resultando na realização das assembleias municipais, com acompanhamento pela EIR, nos 19 (dezenove) municípios. Nessas assembleias, foram indicados 06 representantes de cada município, para compor o Fórum CONSAD.

Neste mesmo período, com o objetivo de estabelecer parcerias para o CONSAD, ocorreram reuniões com outras entidades, tais como: Caixa Econômica Federal, Universidades e órgãos de extensão rural.

O prosseguimento do processo ocorreu com o desenvolvimento do diagnóstico territorial, para tanto, inicialmente, foi realizado uma oficina com as assistentes sociais dos 19 municípios e, posteriormente, realizou-se as oficinas ampliadas de nivelamento conceitual e de construção participativa do diagnóstico territorial. Estas oficinas, antecedentes às etapas de elaboração do plano, se deram em conformidade com a estratégia de divisão do território em três setores (microrregiões), proposta pela EIR, onde cada um desses setores envolvia de 06 a 07 municípios, agrupados por proximidade geográfica. Os participantes destes eventos foram os 06 representantes de cada município, os quais somam um total de 114 pessoas. De acordo com a EIR, o diagnóstico teve como objetivos:

Primeiro: reunir um conjunto de informações que possibilitasse ao grupo de representantes do Fórum CONSAD algumas reflexões sobre a sua realidade territorial.

Segundo: possibilitar ao grupo de representantes do Fórum CONSAD (planejadores) a percepção da importância da informação para a gestão do território e esta gestão como um processo contínuo e permanente, no qual o diagnóstico faz parte.

Terceiro: identificar possíveis lacunas/ faltas de informações e a potencialização das informações quando cruzadas/relacionadas, através da análise e reflexão.

Quarto: desenvolver junto às Entidades, Instituições, Técnicos, Lideranças e representantes do Fórum CONSAD o espírito crítico e investigativo sobre sua própria realidade.

A construção do diagnóstico do território seguiu a partir da coleta das informações já existentes em diversas fontes como IBGE, IBAM e ICEPA e da coleta de informações locais (dos municípios), envolvendo as equipes de mobilização, lideranças, técnicos e representantes do Fórum CONSAD. A junção dos dados e elaboração final do diagnóstico ocorreu também nas oficinas microrregionais, com o objetivo de identificar pontos fortes e pontos fracos na perspectiva do desenvolvimento local, através da análise de ambiente, utilizando a metodologia “fofa” (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças).

A partir desse momento, a continuidade das atividades ocorreu com a elaboração do plano de ação. De acordo com o Guia CONSAD, o plano de ação é resultante do processo de planejamento e espelha as negociações e decisões pactuadas no Fórum, sob a forma de um documento executivo que organiza e orienta a atuação dos níveis gerencial e operacional (Comissão e Secretaria Executivas). Para cada ação do plano é preciso especificar as metas, prazos, responsáveis, indicadores de avaliação e definir os valores e origem dos recursos necessários. O plano do CONSAD extremo oeste foi elaborado com a participação de 03 representantes por município, ou seja, 50% dos membros do CONSAD indicados nas assembleias ocorridas anteriormente, isso levando em consideração os limites, principalmente metodológicos, para proceder à elaboração de um plano com mais de uma centena de pessoas.

O ciclo de elaboração do plano consistiu em três etapas de 02 dias de trabalho cada. A primeira etapa denominada direcionamento estratégico teve como objetivo propiciar momentos de conhecimento entre os participantes; compreender a atribuição conferida aos mesmos; levantar as expectativas em relação ao plano; realizar o resgate histórico a partir de fatos marcantes do território, retomar e avaliar o diagnóstico já elaborado e construir a missão do CONSAD. Na segunda etapa, denominada detalhamento das ações, foram definidas e priorizadas as opções estratégicas, os objetivos e as linhas de ação por opção estratégica de atuação do CONSAD; as câmaras estratégicas ficaram assim definidas: geração de trabalho e

renda, construção da soberania alimentar, recuperação e preservação ambiental, fortalecimento da organização social e educação voltada para a valorização regional.

Na terceira etapa, denominada pactuação do plano, realizou-se a revisão das linhas de ação e o planejamento operacional das mesmas, bem como o planejamento operacional do Fórum CONSAD, sua estrutura, funcionamento e modelo de gestão. Nestas três etapas, somando o total dos participantes de cada município, a representação por setor ficou composta da seguinte forma: 25 representantes de órgãos públicos e 35 representantes da sociedade civil, entre eles, movimentos sociais, sindicatos, associações culturais, associações de microbacia, associação de moradores, empreendimentos da agricultura familiar formal e informal, agroindústrias familiares, agricultores e pastorais sociais. Muito embora, é importante salientar que dois municípios pertencentes ao território não se fizeram presentes na discussão. Outra carência foi a não participação de organizações ligadas ao setor privado e empresarial.

Concluída as três etapas de elaboração do plano, o coletivo de participantes definiu a estratégia para a restituição e aprovação da proposta aos demais membros do Fórum CONSAD nos municípios, definindo uma nova sequência de três momentos, denominados: apreciação, restituição e aprovação.

A assembleia para apreciação do plano ocorreu no município de São Miguel do Oeste, município pólo do território, e contou com a participação dos representantes dos 19 municípios. A restituição foi o momento em que as equipes locais, os 06 representantes, apresentaram e discutiram a proposta em cada um dos 19 municípios, coletando sugestões. Já a assembleia para aprovação do plano de ação ocorreu após a reestruturação do mesmo, conforme as sugestões coletadas nos municípios e contou novamente com a participação de todos os representantes do Fórum CONSAD.

Tendo um caráter de resultado final, mas ao mesmo tempo de início de um novo processo através de uma nova institucionalidade de gestão territorial, a assembleia de aprovação do plano de ação teve ainda como objetivos: a definição de período e critérios para avaliação e re-planejamento do plano de ação; a estratégia para a pactuação - momento da criação de compromissos comuns entre parcerias e atores locais dos municípios; a composição dos grupos de trabalho –

GTs, a serem formados levando em conta as opções estratégicas; a aprovação do estatuto do CONSAD e a eleição da comissão e secretaria executiva e do conselho fiscal.

3.3 PROBLEMATIZANDO O CONSAD DO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA

O modelo CONSAD propõe uma nova institucionalidade para a gestão territorial rural que se materializa em uma associação entre municípios de um mesmo território. A criação dos CONSADs é um processo recente, que surge a nível nacional, que se fortalece como uma alternativa de articulação institucional e de integração de políticas públicas e de seus instrumentos em territórios marcados por um histórico de centralização em seus processos de planejamento, implementação e avaliação de recursos públicos. Dessa forma, os desafios da consolidação dessa iniciativa são enormes e de diferentes naturezas para qualquer território, incluindo o tratado por este trabalho.

O CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina não obstante tenha sido visto como um ganho para a região tem tido dificuldades de se legitimar junto ao território como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial. A percepção de que a legitimidade do consórcio ainda encontrava-se enfraquecida e que muito mais poderia ter sido feito a partir desse novo modelo é o que derivou a problematização que será feita a seguir e que segue estruturada a partir dos conteúdos desenvolvidos anteriormente. Em outras palavras, busca-se uma problematização de uma realidade prática ancorada numa perspectiva teórica, como pressupõe um mestrado profissional.

A problematização deste CONSAD será apresentada de acordo com as perguntas orientadoras da matriz analítica que problematiza este consórcio como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, as quais, na prática, tornam-se perspectivas complementares de todo o processo de implantação e gestão do consórcio. Assumir a problematização a partir das perguntas orientadoras da matriz analítica do CONSAD é um desafio, pois no cotidiano de trabalho a demanda

burocrática e a necessidade de articulação através de acordos e consensos entre os atores do território faz com que nenhum deles consiga refletir sobre o processo de implementação desse modelo e, principalmente, sobre a origem das dificuldades enfrentadas, por isto a pesquisa visando a problematização dessa matriz adquire seu grau de utilidade e importância para o território.

3.3.1 Em que medida o conceito de desenvolvimento territorial é compartilhado pelos atores envolvidos no processo deste CONSAD?

O modelo CONSAD interpreta o desenvolvimento territorial como uma mescla entre o equilíbrio territorial, desenvolvimento endógeno e desenvolvimento sustentável. A implementação do modelo parece pressupor que esta concepção de desenvolvimento territorial seja facilmente apreensível ou mesmo única, pois o conceito é imediatamente colocado “em prática”, em oficinas que envolvem os diferentes atores que foram chamados para participar do processo e que não necessariamente compartilham conceitos e práticas de desenvolvimento como suposto pelo modelo CONSAD. No CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina as primeiras atividades, respeitando as diretrizes do Guia nacional, foram as oficinas realizadas com os atores convidados para elaboração do diagnóstico territorial, que buscava identificar os desequilíbrios, potencialidades locais e as especificidades ecossistêmicas para a posterior formulação de um plano de ação territorial. Com isto, não houve espaço para a discussão do conceito de desenvolvimento que embasaria o modelo, tampouco para o modelo em si ou mesmo para as vantagens que tal modelo traria ao território, apresentado como possibilidade única de caminho a ser seguido. Assim, parece que alguns dos problemas vivenciados pelo CONSAD podem ter como uma das causas justamente a pouca maturação dos consensos sobre o conceito e sobre o modelo rapidamente e, provavelmente, superficialmente alcançados localmente. Entre as evidências que levam a supor essa falta de consenso elencam-se dois fatores, o primeiro é o fato de continuar há ocorrer no território ações isoladas e fragmentadas por municipalidades e em segundo o fato de que o processo de gestão do CONSAD não foi assumido por todos os envolvidos.

Uma das prováveis causas para o não consenso em relação ao processo que viria a ser desencadeado pode ser atribuída à imposição do conceito de desenvolvimento do modelo CONSAD em um território que se caracterizava por uma tradição associativista, como discutido acima e sintetizado na segunda matriz. O conceito trazido pelo MDS parece não ter sido minimamente aprofundado e amadurecido localmente e toda a estratégia parece não ter sido analisada em profundidade como merecia. Tal fato contraria a compreensão do desenvolvimento territorial como uma construção social, pois arranjos territoriais como o CONSAD deveriam ser vistos como *lócus* de processos sociais, políticos e economias inovadores, o que significaria levar em consideração a perspectiva histórica, onde as transformações no contexto político e institucional têm peso decisivo na capacidade operacional dos novos instrumentos de intervenção pública governamental e não-governamental (LEITE, 2007 apud IICA, 2007).

3.3.2 Em que medida o conceito de gestão do desenvolvimento territorial é compartilhado pelos atores envolvidos no processo deste CONSAD?

O modelo de gestão do CONSAD compreende a gestão como um processo contínuo e cíclico que asseguraria a participação de todos, assumindo o caráter de instrumento de negociação e de articulação política com os atores locais, garantindo a transparência e rastreabilidade das ações através do monitoramento e avaliação. A implementação local deste modelo enfrentou, porém, grandes dificuldades, como evidenciado também em outros CONSADs como é o caso do CONSAD Serra Catarinense, que não conseguiu formular mecanismos ágeis para responder às necessidades territoriais e do CONSAD Entre Rios no Paraná, onde não há integração da comunidade e demais entidades e movimentos representativos e não há organização estrutural (Relatório do I Encontro Regional dos CONSADs Região Sul I, 2006).

Já no caso do CONSAD extremo oeste catarinense, a concepção de gestão do modelo CONSAD parecia ser muito mais focada na dimensão político-relacional, esquecendo quase por completo as dimensões organizacional, informacional e

técnica. Esta alquimia que parecia funcionar bem no começo foi se revelando problemática ao longo do processo de implementação.

No início a secretaria executiva centrava todos seus esforços no processo de articulação das organizações sociais e poder público para aprovação dos projetos de maior alcance sobre o território. Essa ênfase parecia necessária pelo fato de que havia organizações consorciadas e até mesmo administrações municipais que elaboravam projetos somente para atender problemas conjunturais de determinado segmento, sem haver qualquer ligação com um planejamento territorial. Não obstante os esforços investidos em tal articulação tanto para a obtenção das adesões ao CONSAD quanto para a articulação de parcerias entre os consorciados, outra premissa do modelo de gestão, a relativa facilidade encontrada nos momentos iniciais de articulação do CONSAD parecia poder ser atribuída mais a “natural” predisposição do território em aderir a tal proposta do que propriamente à tecnologia de gestão trazida pelo CONSAD, pois todos estavam movidos pela possibilidade do recebimento de recursos de forma prioritária.

Fischer e Melo (2004), recordam que as organizações e redes surgem e se mantêm com o objetivo explicitado de cooperação, mas, em paralelo, acabam por criar convenções para mitigar e regular a competição que se estabelece entre as mesmas. As autoras afirmam ainda que o estabelecimento ou não de parcerias tem relação com a forma com que as organizações obtêm seus recursos financeiros. Ou seja, o estabelecimento de parcerias entre organizações está correlacionado a dois fatores: o interesse dos gestores em somar esforços e cooperar no trabalho e em paralelo a intenção de regular a competição, portanto, quando um gestor sentir necessidade de desempenhar um trabalho em rede, para conquistar a parceria ele precisa mostrar quais serão os resultados positivos para a outra organização e provar que juntas ambas terão resultados positivos.

Apesar de toda vivacidade, mobilização e participação para criação do Fórum CONSAD e da abertura de editais específicos por parte do governo federal para investimentos na promoção do desenvolvimento de territórios onde o consórcio estava constituído, percebeu-se em pouco tempo que o modelo de gestão proposto e sua continuidade estavam ameaçados, pois já se observavam projetos desenhados e implementados de forma isolada e fragmentada, exatamente como era antes da formação do consórcio.

Assim sendo, o consenso inicial pela participação massiva e formação de parcerias, parece não ter passado, por parte de alguns atores envolvidos, de interesses específicos, em obter recursos financeiros, o que transparece, pois, passado o período de articulação e formação do CONSAD, que durou até o ano de 2005, o consórcio começou a sofrer um processo de esvaziamento, colocando, de certa forma, em cheque a legitimação do mesmo perante alguns atores locais.

As evidências dessa fragmentação do modelo de gestão podem ainda ser percebidas através das dificuldades para execução dos projetos direcionados para os CONSADs, tais como: não entendimento e aceitação dos administradores das prefeituras locais sobre a estratégia de atuação territorializada; baixa articulação entre os poderes públicos locais e suas organizações, assumindo em algumas vezes a posição de disputa e presença de interferências político-partidárias por parte tanto das administrações municipais, como das organizações da sociedade civil.

Diante dessas evidências parece que apesar da centralidade de esforços da secretaria executiva na gestão político-relacional, os instrumentos e estratégias utilizadas não conseguiram dar respostas a esta dimensão e as particularidades existente no território extremo oeste catarinense. Por outro lado, devido à centralidade nesse foco, as dimensões organizacional, informacional e técnica, que poderiam contribuir no controle da gestão, no monitoramento e na avaliação parecem ter sido somente uma grande promessa que não vingou.

3.3.3 Em que medida o CONSAD redefiniu ou alterou as relações de poder no território do extremo oeste de Santa Catarina?

A implementação de uma nova institucionalidade com certeza abala as relações de poder existentes no território; o fato do CONSAD ser identificado como algo novo, está muito longe de significar a sua aceitação, pois “o novo nem sempre é desejado pela estrutura hegemônica da sociedade, o novo pode ser recusado se trouxer uma ruptura que pode retirar a hegemonia das mãos de quem a detém” (SANTOS, 2008). Assim, a complexidade da transição do caráter municipal para o territorial e as relações de poder que isso envolvia foi outra dificuldade dessa nova

institucionalidade. A quebra da lógica tradicional de repasse de recursos da esfera federal diretamente para as prefeituras e junto com isso, a capacidade de influência dos prefeitos municipais, foi um dos primeiros embates sentidos nessa transição. Adicionalmente, as novas regras que determinavam a implementação de um novo arranjo institucional que englobasse 2/3 de representantes da sociedade civil abalava a tendência sempre camuflada de clientelismo político a nível local.

A rejeição desse modelo por parte de alguns representantes do poder público municipal local cresceu ainda mais quando estes deflagraram que os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, especificamente do Pronaf-infra-estrutura recebidos e geridos exclusivamente pelas prefeituras de 1997 até 2002, a partir do Governo Lula, passariam a obedecer à lógica territorial e seriam geridos pela nova institucionalidade criada. Para entender melhor esse embate, é preciso expressar que a linha Pronaf- infra- estrutura no período anterior ao modelo de gestão do CONSAD, destinava recursos para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários e era operacionalizada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal e com uma forma de gestão que, embora priorizasse a formação de conselhos municipais paritários, acabou sendo, na maioria dos casos, apropriada pelo poder local (prefeitura). Devido a esse fator, o histórico de investimento do Pronaf - infra- estrutura no território extremo oeste catarinense é de 48 investimentos diferenciados entre a construção de agroindústrias, equipamentos para as agroindústrias já existentes, fábricas e construção de Unidades de Processamento. Destas, até hoje, grande parte carecem de viabilização, pois ou estão inutilizadas, ou utilizadas para outros fins, por isso são conhecidas como os “elefantes brancos” o que significa, recurso público utilizado sem planejamento estratégico, em alguns casos, com fins eleitoreiros e sem atender às reais necessidades da população.

Nesse sentido, percebe-se que a consolidação de um novo arranjo institucional também depende da capacidade de articular o conjunto de espaços públicos existentes, ou seja, descobrir uma forma para viabilizar a ação conjunta. Para Dagnino e Delgado; Limon (2002; 2004 apud, IICA, 2007, p. 09):

O reconhecimento de que a construção de uma institucionalidade democrática é bastante conflitiva, e de que

o território não é simplesmente um espaço social onde a “harmonia” política, gerencial e social pode ser mais facilmente obtida – como algumas abordagens parecem sugerir - remete para a questão fundamental da necessidade de construção hegemônica no território e de existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores do Estado e da sociedade civil. Sem esse esforço de construção hegemônica dificilmente a tensão existente em todos os espaços públicos entre gestão e democratização será canalizada de forma positiva, bem como as oportunidades de articulação de diferentes instituições e políticas públicas serão consideravelmente estreitadas.

Diante dessa conjuntura reforça-se que o desenvolvimento territorial e o processo de construção de uma determinada “postura territorial” é uma construção social e não simplesmente uma construção político-administrativa; afinal, não se transfere regras formais, estruturas administrativas e procedimentos burocráticos do governo federal para a instância local de forma imediata, pois isso envolve valores, comportamentos, confiança entre os indivíduos e, sobretudo relações de poder.

3.3.4 Em que medida o principal instrumento de gestão do CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina conseguiu alterar a dinâmica de desenvolvimento daquele território?

O Guia do CONSAD apresentado pelo MDS em 2004 é o principal instrumento de gestão e tem por objetivo orientar o processo de implementação local em conformidade com as premissas, objetivos e metodologia, permitindo a construção de um referencial comum mínimo de organização e funcionamento para os CONSADs no país. A partir do Guia com o apoio da entidade implementadora regional foi elaborado o Plano de Ação do CONSAD, no qual estavam contempladas as diretrizes de planejamento, monitoramento e avaliação e colocava a necessidade de um processo cíclico, rotineiro e coletivo. No entanto, na prática, parece que a dinâmica de desenvolvimento do território a partir da atuação do CONSAD teve um

avanço no sentido de uma primeira tentativa de governança territorial, porém não conseguiu ter significativas mudanças, pois continuaram a existir projetos sem seguir as diretrizes planejadas coletivamente. Essa possível precariedade e incompletude do principal instrumento de gestão advêm das percepções no decorrer da atuação do Consórcio que parece ter continuado na mesma dificuldade de gestão já sentida pelas organizações do território, onde não se conseguia efetivar um processo coletivo de monitoramento e avaliação das ações colocadas em práticas.

O conjunto destas problematizações, construídas a partir das matrizes analíticas de problematização do modelo CONSAD e do território onde o CONSAD em questão está inserido, levou a construção da seguinte pergunta de pesquisa: Por que o CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina, problematizado como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, não vem alterando de modo significativo a trajetória de desenvolvimento do território, como preconizado pelo próprio modelo?

Esta pergunta, orientadora da pesquisa, que congrega as questões acima expostas, foi enfrentada a partir da assunção de hipóteses interpretativas discutidas na metodologia, cuja estrada percorrida foi eminentemente de caráter qualitativo, como apresentado no capítulo a seguir.

4 DESENHO DA PESQUISA AVALIATIVA

A compreensão crítica da realidade parece ser fundamental para processos induzidos de desenvolvimento de um território e deve ser incorporada à própria prática e dinâmica do desenvolvimento. Como enfatiza Paulo Freire, não há práxis autêntica fora da unidade dialética ação-reflexão. No contexto onde os fatos se dão, nos encontramos envolvidos pelo real, “molhados” dele, mas não necessariamente percebendo a razão de ser dos mesmos fatos, de forma crítica. Não há conscientização fora da práxis, fora da unidade teoria-prática, reflexão-ação (FREIRE, 1989).

Assumindo esta complementariedade dialética entre ação e reflexão, esta pesquisa foi aos poucos se estruturando como um híbrido entre pesquisa exploratória e pesquisa explicativa, pois, de um lado, quase toda a informação sobre o objeto de pesquisa precisou ser construída, e, do outro lado, buscou-se incessantemente explicar uma realidade sociorganizacional que vem se mostrando aquém das suas possibilidades e expectativas gerais da comunidade e gestores envolvidos no projeto, não obstante os progressos alcançados. Com este enquadramento híbrido, optou-se por orientar a pesquisa para uma avaliação, justificada tal opção seja pelo desejo de fazer pesquisa aplicada, com forte viés propositivo, mais condizente com os propósitos de um mestrado profissional, seja pela demanda e histórico do próprio CONSAD em questão.

4.1 UM CONCEITO – GUIA PARA AVALIAÇÃO

Provavelmente um dos poucos consensos que se encontra na administração pública e privada é sobre a necessidade de se avaliar ideias, processos, resultados e impactos de investimentos a serem realizados ou já realizados. Este consenso, todavia, rapidamente se dissipa quando se considera os motivos de tal necessidade e, sobretudo, os usos que tais produtos avaliatórios poderão vir a ter. A avaliação continua em alta no País, mesmo que com uma força provavelmente menor do que

aparecia no contexto da reforma do estado brasileiro do começo dos anos noventa. Naquela ocasião, predominava ainda mais um concepção bastante gerencialista da avaliação, o que acabou marcando um pouco a cultura de avaliação no País, como ressalta Faria (2005). Dessa forma, é necessário que este capítulo defina com clareza o conceito de avaliação que foi adotado nesta pesquisa.

A avaliação já passou por diferentes momentos dentro da literatura e da prática internacional, sobretudo nos países de língua anglo-saxônica. Nos anos 30, quando começa a adquirir maior reconhecimento científico, a avaliação busca aumentar as garantias de investimento para uma realidade titubeante posterior à crise de 29. Naquele momento, a avaliação deveria munir os tomadores de decisão de informações confiáveis. A avaliação não fornecia um juízo direto e conciso sobre o seu objeto avaliado, mas dava as condições para que os gestores de tal objeto o fizessem.

Nos países subdesenvolvidos, a propagação da cultura de avaliação se deu após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com os programas de cooperação internacional, como os mais lembrados – Plano Marshall e Programa Aliança para o Progresso, que passaram a exigir a prática da avaliação como condição indispensável para a efetivação das ajudas econômicas internacionais (BOULLOSA, 2009). Àquela altura, o fato de acreditar que maiores informações possibilitariam o controle externo de ações e investimentos, bem como contribuiriam na qualidade das decisões impulsionou o desenvolvimento de métodos estatísticos e de pesquisas aplicáveis ao estudo dos problemas sociais relevantes, ocasionando a chegada da cultura de avaliação ao mercado. Nascia assim a figura do avaliador, o profissional visto como agente de decisão, ou analista de decisão, ou seja, aquele agente que realiza cálculos, juízos de valor, analisa e produz recomendações ao tomador de decisões.

Nos anos 60, com a reforma social nos EUA, a avaliação passa a ser usada predominantemente como ferramenta de planejamento governamental. O aumento do gasto público somado a necessidade de controle da burocracia foi responsável pela consolidação e institucionalização da visão top-down⁵ da avaliação. Remonta

⁵ Uma abordagem decisional de tipo top-down pressupõe que as decisões devem acontecer de cima para baixo, respeitando a hierarquia do sistema organizacional que implementa qualquer decisão (BOULLOSA, 2009, p. 4).

àquele período a célebre definição do britânico Michael Scriven, um dos maiores teóricos da avaliação, que, em 1967, definiu a avaliação como uma atividade formal de atribuição de valor material, valor simbólico e mérito a uma entidade – podendo esta entidade assumir diferentes complexidades, tais como planos, programas, projetos e/ou ações (SCRIVEN, 1967).

Esta compreensão mais gerencialista da avaliação começa a apresentar os primeiros sinais de saturação em meados dos anos setenta, quando alguns teóricos começam a propor caminhos avaliativos que percorressem e estruturassem o problema e sua avaliação a partir de quem vivencia o objeto avaliado na sua prática cotidiana, dando lugar a experiências de avaliação botton-up (de baixo para cima), criticando as avaliações de tipo top-down, de cima para baixo. Dentre os motivos principais apontados pela literatura especializada em avaliação, encontravam-se tanto a perplexidade e desencanto com a ineficácia das próprias intervenções avaliadas, quanto à crítica ao excesso de otimismo em acreditar que as avaliações poderiam gerar decisões perfeitas, já que o homem-gestor-de-razionalidade-perfeita não existia.

O final dos anos 80 volta a assistir uma retomada de uma concepção gerencialista da avaliação, desta vez impulsionada pela crise fiscal daqueles anos que demandava motivos mais racionais e objetivos para os necessários cortes do gasto público. O autor Derlien (2001) associa ainda essa nova abordagem da avaliação (a partir dos anos 90) à função de realocação do gasto público. Não por acaso, esta retomada ganhou força no contexto do paradigma do Estado mínimo, que ganhou ainda mais força com a publicação do livro *Reinventando o Governo* de Osborne e Goebler (1998). No Brasil, esta mesma onda chega com bastante força pelas mãos do Estado, no contexto da reforma administrativa.

A onda reformista do Estado se esforçava para justificar a modernização da gestão pública a partir do foco gerencialista, através da adoção de princípios de gestão empreendedora e por transformação da relação entre estado e sociedade. Todas essas mudanças foram impulsionadas por uma visão limitante da avaliação como etapa final do chamado “ciclo de projetos” ou “ciclo de políticas” (FARIA, 2005). As ideias do debate da reforma do Estado, também deram o tom da cultura gerencialista da avaliação no País.

Na perspectiva da Reforma do Estado, as avaliações de políticas e programas deveriam contribuir (ou mesmo garantir) que formuladores e implementadores tomassem decisões “mais corretas”, com mais informação e conhecimento sobre o tema tratado, de modo a otimizar o gasto público, maximizar os seus resultados, identificar êxitos e enfrentar as dificuldades com maior margem de acerto (BOULLOSA, 2009, p. 3).

As perguntas avaliatórias mais frequentes colocavam ênfase nos aspectos quantitativos em detrimento dos qualitativos (Derlien, 2001). Para Faria (2005), os desenhos das reformas de Estado na América Latina privilegiaram dois propósitos básicos: de um lado, o trinômio: contenção de gastos; maximização da eficiência e da capacidade de resposta dos governos; maximização da responsabilização dos gestores e da transparência dos processos públicos. Do outro, reavaliação do leque tradicional de atribuições do Estado na promoção e preservação de bens públicos.

Mesmo sendo mais aceita e explorada a partir da década de 90, quando a gestão pública passa a ser alvo de planejamento em vista da cobrança pelo aumento de eficiência, ainda assim, a abordagem neoliberal via na avaliação a justificativa para cortes racionais de investimentos públicos. No Governo Fernando Henrique Cardoso, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado - Bresser-Pereira - propôs com afinco a ideia de incorporar a avaliação como um processo horizontal que atendesse todo o setor público, porém a intenção não foi praticada como tinha sido desejado.

De outro lado, o mercado e as organizações não governamentais começaram a desenvolver diferentes metodologias de avaliação, impulsionadas pela influência e, muitas vezes, pela exigência, de organizações estrangeiras que financiavam os programas e projetos. Notava-se em algumas situações o esforço de integrar os processos de formulação, implementação e avaliação, consideradas as etapas clássicas do ciclo de vida de um projeto. A superação destas etapas seria o primeiro passo para reinterpretar a visão linear e sequencial do ciclo de vida de um projeto ou programa.

Todavia, a literatura especializada em avaliação insiste em demonstrar que raramente as avaliações são usadas como instrumentos de discussão e de aprendizagem, ou seja, não conseguem retroalimentar os objetos que avaliam. Uma

das evidências dessa lacuna de retroalimentação proporcionada pela avaliação é a pouca utilidade que as mesmas gozam junto às reformas do setor público. O professor Jean-Claude Thoenig é um dos autores que mais enfatiza esta lacuna:

Um exame cuidadoso dos fatos demonstra que, na maior parte dos países, a avaliação, até o momento, foi utilizada de maneira limitada e esporádica, e que muitas vezes mostrou ser ineficaz. Existem razões para crer que a relutância em usar a avaliação amplamente não se deve necessariamente à ignorância ou à má-vontade. Como resultado, muitas vezes, os governos afirmam publicamente a necessidade de avaliação, porém falham em praticar o que pregam (Thoenig, 2000 apud BOULLOSA, 2009, p. 1).

Apesar do que tem sido publicado sobre a importância da avaliação, é pouco comum encontrar programas e políticas sociais na América Latina que possuam um sistemático processo de avaliação incorporado aos processos cotidianos de gestão e tomada de decisão, como acontece com o Canadá e outros países. Nesta perspectiva, parece ser o Brasil a dar o primeiro e importante passo ao criar uma estrutura de avaliação dentro de um ministério e com status de secretaria, com a mesma importância das demais secretarias e com dotação orçamentária própria.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) foi criada em 2005 para avaliar e monitorar políticas e programas de proteção e assistência social. A SAGI apresentou um caráter inovador, em vários sentidos. A incorporação da avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalece a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública.

A SAGI encarou estes desafios compreendendo que além de uma função instrumental, a avaliação não poderia negar a sua função política, sobretudo em um ministério cuja gestão até então vinha sendo marcada pela importância da pactuação tripartite entre União, Estados e Municípios no desenho e gestão dos instrumentos de políticas públicas sociais. Esta iniciativa do MDS para a modernização da gestão de suas políticas também é parte de um processo voltado para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade de um conjunto de ações do Estado, que tenta se contrapor às avaliações convencionais, sobretudo, quando

posteriores ao fato avaliado, impedindo, no mínimo, atividades de correção e ajustes de rumo por parte dos gestores envolvidos em tais fatos. Quando isso acontece, é muito difícil que os gestores não vejam na avaliação qualquer função punitiva.

Quando a avaliação acontece destituída de seu potencial de aprendizagem, uma das suas principais dificuldades consiste na própria relutância de gestores em aceitar a sua utilidade, sob o argumento de que as avaliações estão desconectadas dos problemas práticos. Realmente, não rara às vezes, as avaliações acabam nas bibliotecas, quando não nas gavetas dos gestores. Karen Marie Mokate utiliza a expressão *monstro* para sintetizar o sentimento que muitos gestores e implementadores de políticas possuem diante da obrigação de colaborar ou mesmo realizar avaliações que não teriam “utilidade direta em seus processos gerenciais ou decisórios” (MOKATE, 2000, p. 1).

Mokate (2000) coloca, ainda, que com o avanço das tecnologias e o acelerado ritmo de vida e mudanças, a gestão de políticas e programas sociais exige uma gerência adaptativa de resultados, uma gerência de modificações das condições de vida, que tem características de ser participativa, descentralizada e enfocada nos objetivos que motivaram sua própria existência, dessa forma, os gestores possuem incentivos naturais para buscar informações sobre o cumprimento dos objetivos.

Para a autora acima citada, na gestão social moderna, a avaliação deixa de ser um instrumento de controle e supervisão implementada por avaliadores externos e se converte em um processo estratégico realizado pela equipe gestora. Para facilitar a passagem da forma tradicional de avaliar e atuar em uma gestão moderna, transformando a avaliação em uma das ferramentas de gestão, existem vários desafios a serem superados e entre os desafios, esta mesma autora recomenda priorizar o avanço sobre os seguintes pontos (MOKATE, 2000, p.10):

- A definição de um marco conceitual da política, programa e projeto que se propõe monitorar e avaliar, para indicar claramente os resultados esperados e explicar as relações causais supostas;
- A superação da lacuna entre o quantitativo e o qualitativo na formulação dos objetivos e na avaliação;

- A identificação de indicadores e informações relevantes, levando em consideração o marco conceitual e as diversas expectativas e interesses associados com os resultados esperados;

- A definição e uso efetivo dos fluxos da informação gerada pelo processo de avaliação e a introdução de estratégias e incentivos que promovem o uso dessa informação.

Buscando conhecer um pouco mais tais dificuldades, Thoenig (2000, apud BOULLOSA, 2009, p 2-3) sintetizou algumas a partir de seus objetos de estudo. Seriam elas:

- A resistência dos formuladores de políticas em serem submetidos a um olhar externo de especialistas;

- A irresistível tendência dos avaliadores em traçarem as metas e o conteúdo das reformas como resultados dos seus trabalhos de avaliação, mesmo sem conhecer suficientemente a estrutura organizacional e política que deveria colocar tais reformas em prática;

- O intervalo de tempo exigido pelas avaliações é frequentemente diferente dos ritmos da gestão dos objetos avaliados, sobretudo pela natural urgência na tomada de decisões. Assim, comumente, as avaliações podem produzir juízos e/ou informações obsoletas;

- A crença dos gestores e público - alvo de que a avaliação foi solicitada com um fim exclusivamente político e que, portanto, todos os seus resultados são enviesados e foram pré - determinados pelos atores que a solicitaram;

- Medo dos gestores de alto nível hierárquico de serem envergonhados publicamente com o resultado das avaliações;

- Receio de que os resultados das avaliações tenham usos políticos pela mídia ou pela oposição.

Há casos também que a equipe gestora do projeto ou programa recusam as propostas para fazer avaliações, pois o objetivo final de sua ação às vezes é usado como uma justificativa política e em muitos casos são complexos, construídos de forma ambígua e simbólica. Para a equipe técnica envolvida no processo o que importa é executar as atividades e não avaliar.

Mesmo avançando nos pontos acima citados, ainda assim é preciso ficar atento aos fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação, por mais planejada e participativa que ela seja; Para Weiss (1998, apud FARIA, 2005, p. 102), entre tantos fatores podem ser citados:

Existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado, quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação; eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; e mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem tornar impossível para a organização responder à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores.

Tendo a disponibilidade de acompanhar o processo de implantação do CONSAD e, posteriormente, o processo de gestão do mesmo, mesmo que não diretamente, mas, sim, como técnica de uma das organizações consorciadas, foi possível perceber com clareza as dificuldades de retro-alimentação que marcam experiências de avaliação. Na experiência da autora deste trabalho de acompanhamento da implementação de alguns dos projetos do Consórcio, a preocupação e perplexidade com os problemas decorrentes da aprendizagem, ou falta dela, parecia contribuir enormemente para o aumento das dificuldades do processo de gestão e da promoção do desenvolvimento territorial.

Dentre outros problemas menos graves, percebe-se que no território do extremo oeste catarinense, no CONSAD em questão ainda prevalece uma cultura de desenho, implementação e avaliação individualizada, isolada e, sobretudo, fragmentada. Tudo isto continua a acontecer, não obstante os esforços e a aceitação generalizada dos consorciados sobre este novo arranjo institucional que é o CONSAD, que teria a função de articulação dos projetos e ações para o desenvolvimento do território. Acredita-se que um dos caminhos plausíveis para enfrentar este problema poderia ser a insistência entre os conceitos de avaliação e aprendizagem. Nesta perspectiva, a interpretação de Boullosa é a que mais se aproxima dos propósitos deste trabalho:

Avaliação é um conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo ou síntese avaliatória, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. Esse juízo deve ser o máximo possível argumentado através de instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão dos resultados, juízo ou síntese avaliatória, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando um processo de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral (BOULLOSA, 2006, p. 112).

A partir deste conceito, a avaliação pode ser entendida como uma atividade necessariamente social, nunca concentrada na figura de um avaliador. A avaliação é um processo complexo e social, onde dialogam diferentes atores, portadores de interesses e preferências nem sempre convergentes. Dessa forma, a autora considera que qualquer processo avaliatório só cumprirá a sua função se for pensado em sua dimensão relacional, forçando o avaliador a entrar em contato com a equipe de avaliação e construir o processo conjuntamente.

Para que a avaliação produza um resultado ou um conhecimento útil é necessário a problematização conjunta do foco da avaliação, ou seja, definir os objetivos da avaliação, o coletivo envolvido precisa saber aonde se quer chegar com o processo em curso. Nessa lógica, é necessário ainda investir em estratégias metodológicas como “rodadas de diálogo” para compreender quais as informações e juízos são realmente importantes para os atores envolvidos com o objeto de avaliação. Deste modo, é provável que todos se sintam parte do processo e se interessem pelos resultados, desencadeando processos de aprendizagem individual e organizacional.

Outro possível caminho para que a avaliação desencadeie processos de aprendizagem, passando a retroalimentar a formulação e implementação dos seus objetos, consiste em direcioná-la à ação transformadora de tal objeto; ou seja, buscar compreender não somente os problemas do objeto da avaliação, mas também o contexto no qual estão inseridos. Nesta perspectiva, a avaliação deve ser interpretada como um conjunto de atividades realmente direcionado a fornecer

juízos argumentados de valor, que apontam para possíveis encaminhamentos práticos de revisão e aperfeiçoamento do seu objeto de avaliação. Nesse conjunto de atividades da avaliação encontramos o monitoramento, o qual é uma atividade complementar da avaliação, ou seja, “o conjunto de atividades de acompanhamento sistemático do desenvolvimento e/ou desempenho do programa, com fins quase sempre de aperfeiçoamento do mesmo, ou seja, atividade de registro regular de um programa, projeto ou ação” (BOULLOSA, 2009, p. 12).

A mesma autora reforça que para desencadear um processo de aprendizagem é preciso reconhecer os principais limites da avaliação. Um destes principais limites é reconhecer que a avaliação é apenas um dos recursos que os tomadores de decisão utilizam no seu dia-a-dia. Compreender os limites da avaliação nos processos de decisão pode ajudar os avaliadores a buscar outros caminhos tais como, envolver os tomadores de decisão nos processos avaliatórios, socializar os resultados da avaliação, explorar com maior ênfase a interpretação da avaliação como juízo argumentado de valor.

Por tratar-se de um objeto de avaliação um pouco particular, já que se trata de avaliar um processo induzido de desenvolvimento territorial e assumindo a avaliação como um processo de aprendizagem, recorreremos ao mesmo conceito proposto por Boullosa (2009), repensado pela mesma autora para o processo de desenvolvimento territorial:

Avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial é o conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo ou síntese avaliatória **de um processo induzido de desenvolvimento de um território**, empreendido por **um ator ou conjunto de atores**, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. Este juízo deve ser o máximo possível argumentado através de instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão dos resultados, juízo ou síntese avaliatória, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando **um processo de aprendizagem territorial**, que podem ser desdobrados em prático-institucional (*relativo ao objeto de avaliação*) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral (BOULLOSA, 2010, p. 06, *grifo do autor*).

Corroborando com a autora, entende-se que metodologicamente, a avaliação pressupõe um exercício de reconstrução, pois não se avalia algo objetivo e natural, mas sim, um conjunto incerto de ações voltadas à transformação territorial. Devido a isto, uma das primeiras atividades da avaliação é justamente a reconstrução do objeto a ser avaliado, buscando compreender sua natureza e limites. Pode-se dizer que essa reconstrução é constante, pois o processo da avaliação pode alterar a compreensão do objeto, assim como da avaliação.

4.2 O DESENHO DA AVALIAÇÃO E SEUS DESAFIOS

Ao precisar escrever uma proposta para o mestrado, a primeira ideia de objeto de estudo já estava definida a partir das conversas e troca de ideias com os gestores do CONSAD e, assim, buscou-se problematizar a ideia inicial para planejar uma proposta que viesse a atender uma necessidade concreta desse arranjo institucional.

Nessa conversa inicial, as primeiras hipóteses levantadas é que as problemáticas do CONSAD referiam-se principalmente ao fato de que o conjunto de organizações locais não possuía um sistema próprio de diretrizes articuladas de planejamento, monitoramento e avaliação para auxiliar na tomada de decisão sobre as ações e projetos desenvolvidos, bem como, o entendimento sobre desenvolvimento territorial ainda não estava consensuado pelo conjunto de organizações.

A partir desse acompanhamento do processo de gestão do CONSAD, passado quatro anos de sua implementação e percebendo uma necessidade concreta - a qual seria propor um sistema de avaliação capaz de funcionar como uma arena reflexiva e propositiva para as ações de planejamento - monitoramento e avaliação do CONSAD passou-se a construção do desenho da pesquisa, sempre respeitando o atual contexto.

Percebe-se que há diferentes formas de se compreender os usos da avaliação, porém acredita-se que o mais fundamental da avaliação é o citado pela autora

Boullosa (2009), quando aborda a questão da aprendizagem. Mokate (2000) também corrobora com o uso da avaliação como aprendizagem, para ela a avaliação permite aprender que em determinado entorno, uma determinada relação causa-efeito se produz, enquanto que em outros entornos não se produz; isso permite detectar os ajustes que são necessários fazer para facilitar que as atividades ocorram de maneira oportuna, de forma eficiente e com a qualidade esperada. Em síntese, a avaliação permite enriquecer os processos gerenciais com uma aprendizagem dinâmica.

Para Faria (2005) é possível distinguir pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: a) instrumental - para a tomada de decisão; b) conceitual - direcionado aos técnicos locais do programa, a quem não é atribuído um maior poder de decisão; nesse caso, as descobertas da avaliação e o próprio processo de realização podem alterar a maneira como esses técnicos compreendem a natureza e o impacto do programa que implementaram; c) como instrumento de persuasão – dá-se quando é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa. Busca-se legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas; d) para o esclarecimento - nem sempre é propositado, mas que acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais e sobre os formadores de opinião, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições.

INSTRUMENTAL	PERSUASÃO	CONCEITUAL	ESCLARECIMENTO
Depende da qualidade e divulgação pretendida. Pode subsidiar decisões, desde quando o contexto da avaliação indique: 1) Descobertas e mudanças no	Quando utilizada para: 1) Justificar decisões; 2) Conquistar novos adeptos ou mobilizar apoio político; 3) Dar legitimidade a processo	Voltado aos implementadores dos programas sem muito poder decisional; Podem alterar a percepção do objeto em avaliação; Pode gerar aprendizagem	Esclarece pontos controversos do objeto de avaliação; Estimula debates públicos; Gera impacto sobre comunidade de prática; Gera impacto sobre a agenda política de governos.

objeto de avaliação como admissíveis (mesmo repertório); 2) Inércia ou acomodação do objeto de avaliação que influencia sobre a diminuição dos resultados; 3) Crise no objeto de avaliação.	políticos; 4) Demonstrar a superioridade dos pontos de vista adotados; 5) Demonstrar despolitização da administração.	institucional; Não se espera que sejam desencadeadas mudanças a partir dela.	
---	---	---	--

Quadro 03 - Quadro síntese de diferentes usos da avaliação propostos por Weis (1998 apud BOULLOSA, 2010, p. 81).
 Fonte: Secundária.

Nesse caso, os usos desta avaliação são: esclarecedor ou elucidatório (no sentido de pensar coletivamente, o que é mesmo que estamos fazendo? Para onde mesmo é que estamos indo com o modelo de gestão do CONSAD?); instrumental (como podemos melhorar o que estamos fazendo a partir desse modelo de gestão do desenvolvimento territorial? como podemos corrigir rumos ou aperfeiçoar o que estamos fazendo? e desencadeador de aprendizagem (como podemos ativar novos nossos processos de aprendizagem prático-institucional e territorial a partir do modelo de gestão do CONSAD?). A busca por essas respostas e seus respectivos encaminhamentos é o que se espera como resultado.

A abordagem desta pesquisa avaliativa é predominantemente qualitativa, com amplo predomínio de instrumentos de pesquisa qualitativa, de modo a ajudar a autora a compreender os motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes do seu objeto de pesquisa. Nesta perspectiva, Godoy aponta que “quando a preocupação da pesquisa for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações o trabalho qualitativo pode oferecer interessantes e relevantes dados” (GODOY, 1995, p. 63). Para Triviños (1987) a pesquisa qualitativa deve possuir as seguintes características: ter o ambiente natural

como fonte direta dos dados, preocupação de explicar e compreender o desenvolvimento da vida humana e de seus diferentes significados, correlacionando-os com os diversos meios culturais existentes na sociedade. Minayo parece avançar um pouco mais nesta mesma linha ao afirmar que:

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa, o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado (MINAYO, 1999, p. 21).

Por adotar o formato de uma avaliação, torna-se necessário diferenciar uma avaliação de uma pesquisa avaliativa. Segundo Boullosa (2009) a avaliação compreende diferentes etapas, fases ou momentos, dentre os quais se encontra a pesquisa avaliativa. A pesquisa avaliativa é o coração da avaliação, mas esta última não se exaure na primeira, pois inclui ainda a formulação do problema, a definição do orçamento, os vínculos do demandante, entre outras coisas. E este coração será tratado com especial atenção neste capítulo metodológico, no qual esta autora buscará apresentar e fundamentar as opções metodológicas e os instrumentos desta avaliação e pesquisa avaliativa.

Por isto, o processo avaliatório requer um planejamento orgânico e inteligente. Orgânico porque as suas partes não podem ser planejadas de forma sequencial, mas, sim, articuladas e muitas vezes concomitantes; inteligente porque deve prever aperfeiçoamentos ou mudanças de rota no decorrer do seu processo. Para reforçar a necessidade de tais qualidades, Boullosa (2009) propõe chamar o “planejamento da avaliação” de “desenho da avaliação”, pois o desenho carrega consigo a compreensão de algo processual e inacabado.

A avaliação é vista aqui como uma atividade de natureza eminentemente política, seja na definição dos seus objetos, ou na construção das suas perguntas avaliativas, quanto na definição do seu uso. Como nos recorda Rossi, Freeman e Lipsey:

Um bom desenho ou planejamento de avaliação está, portanto, intimamente relacionado ao contexto político no qual acontece a avaliação, à natureza do objeto de avaliação, à determinação do conjunto de atores sociais que contam na avaliação e aos seus interesses, ao tempo e timing da avaliação (ou seja, ao momento em que será feita em relação ao ciclo do projeto ou programa em avaliação), assim como aos recursos disponíveis para o desenvolvimento de tal atividade (ROSSI, FREEMAN E LIPSEY, 1999 apud BOULLOSA, 2010, p.17).

O principal desafio para a construção do desenho de avaliação para este estudo foi a necessidade de compreender e respeitar a dinâmica territorial onde o CONSAD está inserido, a qual muitas vezes adquire uma inesperada velocidade. Deste modo, metodologicamente, optou-se por construir tal desenho a partir das cinco dimensões do desenho da avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial propostas por Boullosa (2009), com a ressalva de que tais dimensões não devem ser vistas separadamente tampouco linearmente.



Figura 05: Relações de pertinência entre avaliação, pesquisa avaliativa e metodologia.
Fonte: Boullosa, 2009.

Cada uma dessas dimensões é relatada no item a seguir que elucida o a posição como pesquisadora e ao mesmo tempo o contexto da avaliação.

4.3 A POSIÇÃO DO PESQUISADOR E O CONTEXTO DA AVALIAÇÃO

O fato de compor o quadro técnico de uma das organizações consorciadas e, portanto, ser integrante do Fórum CONSAD oportunizou o acompanhamento do processo de implantação e gestão do CONSAD; a necessidade de ter argumentos para as tomadas de decisões coletivas e as problemáticas vivenciadas nesse modelo de gestão, bem como as alternativas encontradas coletivamente fez com que surgisse e crescesse o desejo pessoal e profissional em contribuir ainda mais com o desenvolvimento do território e para tanto, sentiu-se a necessidade de aprofundar as questões referentes ao modelo de gestão, vendo nesse consórcio um potencial a ser melhor explorado. O envolvimento para além de compromissos profissionais foi a primeira preocupação para assumir essa tarefa de pesquisadora. A apreensão inicial ocorria no sentido de buscar um equilíbrio primeiro em relação aos valores enquanto pesquisadora e aos valores como ator, sujeito participante do objeto a ser avaliado, e segundo, em relação à opinião dos demais sujeitos envolvidos com o processo.

Este equilíbrio é essencial para que não haja distorção nos resultados da avaliação, conforme apontam os autores estadunidenses Lincoln e Guba (1981, apud BOULLOSA, 2010). Frente a tal dilema, os autores sugerem uma estratégia tripla para o avaliador: (a) cultivar um diário reflexivo para observar as suas próprias decisões e a sua posição como avaliador; (b) buscar sempre o confronto externo através de interrogações; (c) “auditoriar” o desenvolvimento da pesquisa avaliatória e dos seus instrumentos.

Essa sugestão foi a primeira resposta de que seria possível seguir com a idéia. Além disso, parte da preocupação inicial foi amenizada a partir da reflexão da autora BOULLOSA (2010) que coloca que, os valores, crenças e preferências dos avaliadores não são “anulados” ou “neutralizados” pelas abordagens ou metodologias que os mesmos usam. Pelo contrário, a proximidade dos avaliadores com determinadas abordagens é um fator a mais que evidencia os seus valores.

4.3.1 Os vínculos da pesquisa

Essa pesquisa teve sua concepção baseada em seu primeiro momento ao vínculo pessoal e profissional com as demandas sentidas para apoiar o desenvolvimento do território extremo oeste catarinense e os valores defendidos para esse processo sendo o principal deles a ideia de que a construção de estratégias para o desenvolvimento necessariamente precisava passar por um processo endógeno, vendo nisso uma condição para garantir a participação dos atores locais e para que estes, além de desejar que esse desenvolvimento acontecesse, também estivessem empenhados nesse processo. Em um segundo momento, a partir da riqueza de olhares propiciados pelo mestrado, percebeu-se que era possível apoiar o território de forma mais qualificada, assumindo a posição de pesquisadora e buscando articular as demandas do território e as obrigações do mestrado. Assim, iniciou-se a trajetória da pesquisa que a cada dia foi ganhando força na tentativa de compreender o modelo de gestão do CONSAD a partir de uma lógica de aprendizagem institucional e social.

4.3.2 Os tempos da pesquisa

Com o entrelaçar de vínculos da pesquisa, buscando atender concomitantemente as necessidades do território e as exigências do mestrado profissional, não há que se espantar na constatação de que o processo de execução da mesma não foi uma tarefa de fácil equilíbrio. Os tempos do território, com suas dinâmicas particulares nem sempre compatibilizava com os tempos estipulados no cronograma da pesquisa, o que exigiu frear um pouco o processo algumas vezes; por outro lado, para compensar, em outros momentos foi necessário acelerar os trabalhos em outras etapas da pesquisa. Ao final, felizmente, entende-se que o resultado não trouxe prejuízo, pelo contrário, constata-se que a pesquisa somente ganhou uma riqueza maior por não forçar situações fora do contexto vivenciado no território.

4.4 OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Como técnica de uma das organizações consorciadas foi possível acompanhar o processo de implantação e, posteriormente, o processo de gestão do CONSAD extremo oeste catarinense. A partir dessa experiência, foi possível identificar que em seu modelo de gestão do desenvolvimento territorial ainda prevalece uma cultura de projetos desenhados, implementados e avaliados de forma individualizada, isolada e, sobretudo, fragmentada. Assim, apesar da complexidade de uma abordagem aplicada, essa era uma necessidade e passou a ser uma meta para buscar potencializar essa nova institucionalidade e contribuir com o desenvolvimento do território.

4.4.1 Objetivo Geral

Compreender os rumos tomados pelo CONSAD do extremo-oeste de Santa Catarina, a partir da sua assunção como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, numa perspectiva dupla de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica e de desenvolvimento do território).

4.4.2 Objetivos Específicos da avaliação

1. Problematizar o CONSAD como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial;
2. Avaliar a experiência do CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina, a fim de perceber se o mesmo conseguiu funcionar como um conjunto de diretrizes de

planejamento, monitoramento e avaliação das iniciativas ativadas pelos consorciados;

3. Ajudar a repensar a proposta metodológica que orientou até então a proposição do atual conjunto articulado de diretrizes para o desenvolvimento territorial;

4. Ajudar a criar um sistema de avaliação capaz de funcionar como uma arena reflexiva e propositiva para as ações de planejamento, monitoramento e avaliação do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD extremo oeste catarinense e seus consorciados, orientados pelos valores locais de desenvolvimento territorial.

4.5 A PERGUNTA AVALIATIVA E A HIPÓTESE DA PESQUISA

A partir das problematizações baseadas na matriz do CONSAD como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial e levando em consideração a experiência como atora no processo de implementação e atuação do CONSAD extremo oeste de Santa Catarina, bem como, considerando a opinião de outros atores obtidas através da observação participante que a própria situação permitiu foi construída a pergunta de pesquisa, a qual é: Por que o CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina, problematizado como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, não vem alterando de modo significativo a trajetória de desenvolvimento do território, como preconizado pelo próprio modelo?

Esta pergunta de pesquisa carrega consigo o gérmen da propositividade, motivação principal para o desenvolvimento dessa avaliação e que também condiz com um mestrado profissional, assim sendo, o objetivo a partir dessa pergunta é avaliar em vista do aperfeiçoamento da atuação do CONSAD extremo oeste catarinense, seja numa perspectiva de aprendizagem institucional-organizacional (ou seja, em relação ao próprio objeto avaliado), seja numa perspectiva sociocívica (ou seja, relativa à sociedade e as suas relações de poder e representatividade).

4.5.1 Hipóteses Interpretativas

A hipótese é uma proposição provisória, que de alguma forma orienta a construção do desenho da pesquisa avaliativa e a definição dos seus resultados. As hipóteses que foram construídas a partir da pesquisa exploratória inicial e da experiência da autora foram às seguintes:

1) O modelo CONSAD de gestão do desenvolvimento territorial não foi suficientemente amadurecido antes de ser colocado em prática, o que acabou por gerar acordos frouxos. Em particular, evidenciado pela falência do conjunto de diretrizes utilizado para o planejamento dos projetos das organizações consorciadas no Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD;

2) O CONSAD não problematizou as inovações trazidas pelo seu modelo a partir da questão da aprendizagem, inibindo processos de aprendizagem prático-institucional e territorial;

3) O conceito de desenvolvimento local utilizado pelo CONSAD não está suficientemente legitimado e reconhecido pelo conjunto de organizações que compõem o capital social do território extremo oeste catarinense e, portanto, não tem conseguido exercer com todo o potencial, um pacto de forças para o desenvolvimento territorial;

4) O CONSAD não conseguiu manter a articulação conjunta das entidades públicas, privadas e da sociedade civil representativa dos diferentes segmentos da sociedade regional, porque o capital social local não foi suficientemente problematizado pelo próprio modelo, mesmo em um território tradicionalmente associativista como o do extremo oeste de Santa Catarina.

4.6 OS INSTRUMENTOS DA AVALIAÇÃO

Para atender o percurso da formação profissional e as demandas do território a pesquisa assumiu a forma de uma avaliação aplicada e isso exigiu a submissão à pergunta avaliativa e a definição precisa de instrumentos a serem utilizados para construção das informações. Boullosa (2010, p. 205) coloca que “as informações são construídas e não simplesmente coletadas porque cada uma delas é produto de um desejo, de uma pergunta, de uma técnica que orientará a sua apreensão e compreensão”. Assim, nessa construção não há como ter imparcialidade, pois a definição dos instrumentos de coleta de dados é parte do percurso maior a ser desencadeado.

Nesse caso, devido o envolvimento da pesquisadora com a temática e a complexidade que a mesma envolve, bem como a própria organização do mestrado, a pesquisa utilizou-se de diferentes instrumentos, entre eles:

1) Análise Bibliográfica e Documental – a análise bibliográfica compreendeu a catalogação e compreensão da literatura disponível sobre o objeto avaliado, em que a pesquisadora entrou em contato com o material já produzido sobre o tema. A análise documental foi realizada junto ao acervo do CONSAD extremo oeste (relatórios, atas, projetos);

2) Entrevista Semiestruturada – técnica que permitiu usufruir de perguntas fechadas, cujas respostas receberam espaço para a entrevistadora aprofundar o ponto de vista do entrevistado;

3) Observação Participante - compreendeu o fato da pesquisadora imergir de forma continuada nas ações do objeto estudado com o objetivo de observá-lo em profundidade;

4) Oficinas grupais – compreendeu uma série de encontros de lideranças e agentes de desenvolvimento do território com o propósito de produzir conjuntamente uma avaliação do CONSAD e diretrizes de ação para o desenvolvimento territorial;

5) Residência Social – compreendeu a imersão da autora em uma “situação prático-organizacional” diferente da sua habitual inserção profissional. Em tal imersão foi possível assumir o papel de observador-participante em espaços de

aprendizagem prático-reflexiva e navegar em processos compartilhados de construção de saberes (Manual do Estudante, 2009);

6) Sessões de Orientação – compreendeu o diálogo aberto, compreensivo e reflexivo entre a autora e sua orientadora, o que proporcionou enriquecimento da proposta inicial da pesquisa e foi redefinindo toda sua estrutura.

4.6.1 A Organização da Avaliação

A organização para a aplicação do desenho e especificamente dos instrumentos da pesquisa foi um desafio estimulante e que reservou algumas surpresas inesperadas no seu desenrolar. Por sorte ou conspiração a favor, as surpresas foram todas produtivas.

A primeira surpresa reservada ocorreu ainda durante as aulas do mestrado, quando na disciplina de Avaliação e Sistemas de Apoio à Decisão, com a professora Rosana – Zana, meus olhos brilharam ainda mais, pois senti na sua forma de entender a avaliação a possibilidade de desenvolver a dissertação projeto aliando os saberes. Esse brilho foi crescendo a partir das primeiras orientações presenciais, ainda no decorrer do período de disciplinas, onde juntas fomos construindo esse desenho. Ao final das disciplinas, a distância física foi uma dificuldade vencida em dupla pela sintonia nas ideias que surgiam nas sessões de orientação virtual.

A segunda surpresa desse processo foi descobrir que além da ideia inicial ter sido construída com outros membros do Fórum CONSAD, a partir do momento da aplicação dos instrumentos de pesquisa, me encontrei com outro pesquisador da temática desenvolvimento territorial, que também estava analisando o modelo CONSAD para seu trabalho de doutorado. Resolvemos sentar e conversar e decidimos somar forças para apoiar o trabalho de ambos; assim elaboramos juntos um questionário base para aplicação das entrevistas e nos dividimos na tarefa de executá-las, bem como somarmos as informações coletadas na observação participante.

A observação participante ocorreu tendo como base dois grupos; o primeiro grupo é composto pelo coletivo de organizações que faziam parte do CONSAD, em sua fase inicial, englobando 28 organizações da sociedade civil, em sua maioria movimentos sociais e associações, as quais hoje compõem o Fórum Extremo Oeste de Economia Solidária e o Colegiado Territorial de Desenvolvimento e o poder público dos 19 municípios. O segundo grupo observado é o próprio CONSAD em si, a partir de sua nova configuração, englobando o grupo de 19 prefeitos do território extremo oeste catarinense.

Durante todo o período de observação, o qual ocorreu nos meses de Março/2010 a Dezembro/2010, foi utilizado do instrumental – diário de campo, onde as informações coletadas nos grupos foram registradas. Neste período, participou-se de um total de 05 reuniões do Fórum de Economia Solidária, 04 reuniões do Colegiado Territorial e 08 reuniões do CONSAD.

Para aplicação das entrevistas, inicialmente foi realizada a identificação dos atores-chave do processo de desenvolvimento do território de forma a contemplar as três microrregiões que compõe o território com o mesmo número de lideranças; a partir desse mapeamento, realizou-se um sorteio das lideranças e organizações a serem entrevistadas, tendo o cuidado ainda de contemplar de forma equilibrada o setor da sociedade civil e do poder público. A entrevista foi realizada pessoalmente pelos dois entrevistadores, com o auxílio de um gravador e contemplou 19 agentes de desenvolvimento, ou seja, uma pessoa de cada município. O objetivo das entrevistas era identificar a opinião das lideranças locais em relação aos seguintes aspectos: principais marcas históricas, positivas e negativas do território; atores chaves no processo de desenvolvimento; entendimento sobre desenvolvimento territorial; avaliação da atuação do CONSAD; problemas atualmente vivenciados no território e diretrizes estratégicas a serem adotadas para o desenvolvimento territorial.

A citação das falas obtidas nas entrevistas, bem como nas observações participantes estão inseridas no decorrer do quinto capítulo, onde se aborda os resultados da pesquisa e estão identificadas como falas dos agentes de desenvolvimento, seguindo uma ordem de numeração para cada agente. Optou-se por esse termo, por entender que todas as pessoas envolvidas com essa pesquisa

assumem e realizam essa função, resguardando assim a identidade de cada colaborador.

A terceira surpresa que contribuiu no processo de organização da pesquisa foi o fato do MDS se colocar a disposição do CONSAD para apoiar o desencadeamento de uma avaliação do consórcio e planejamento de ações para o território; assim a assembléia CONSAD constituiu uma equipe de profissionais, da qual foi possível fazer parte e ajudar na condução das atividades de oficinas grupais, iniciando com a montagem pedagógica e metodológica dessas oficinas que no total contabilizaram quatro diferentes momentos participativos que serão mais bem detalhados no capítulo de resultados da pesquisa.

Assim, desde o início da organização da pesquisa, quando os desafios pareciam ser bem maiores, várias situações inesperadas foram acontecendo e contribuindo para que a mesma se efetivasse. O desafio de executar as oficinas grupais era a principal preocupação e foi superada a partir do apoio do MDS que possibilitou formar uma equipe de profissionais e pagar os custos de mobilização e participação de todas as lideranças do território. Aliado a esse desafio encontrou-se a necessidade de organização do tempo da pesquisadora buscando acompanhar a velocidade dos acontecimentos no território, que por várias vezes exigiam atuar em ritmo acelerado, uma vez que a dinâmica do território extremo oeste é bastante ativa. Especificamente no período de colocar em prática essa pesquisa, o Extremo Oeste estava passando por um processo muito propício para a realização de uma avaliação do desenvolvimento territorial e elaboração de um novo planejamento estratégico, pois, além de todas as ações desencadeadas pelas entidades e organizações do território, como, por exemplo, pode-se citar a constituição de um Conselho Regional de Cooperação, a atuação do Fórum Extremo Oeste de economia solidária, o território foi reconhecido pela SDT/MDA como pré território rural, requerendo para isso a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS.

Outro desafio, esse um pouco mais difícil para superar, foi a organização do tempo da pesquisadora para possibilitar o período de residência social que exigia um arranjo na vida profissional turbulada e na vida pessoal com a família. Malgrado as dificuldades e o sentimento de que o período da residência seria interminável, a conciliação das férias no trabalho e o preparo psicológico com a família possibilitou a

experiência da residência social pelo período de 1 mês, junto ao Instituto Interamericano de Cooperación para La Agricultura –IICA Costa Rica⁶.

Durante a experiência em Costa Rica assumi o papel de observadora participante, o que me permitiu acompanhar atividades de planejamento de territórios (uma parceria entre o IICA, Instituto de Desarrollo Agrícola – IDA e Ministério da Agricultura e Ganadería – MAG), participar dos Fóruns técnicos sobre perspectivas mundiais para a agricultura na oficina central do IICA, e apresentar a experiência do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD extremo oeste catarinense. Além disto, pude utilizar diferentes instrumentos de pesquisa, tais como pesquisa documental, bibliográfica e de arquivo, especialmente no IICA, entrevistas não estruturadas (aos dirigentes dos Grupos de Ações Territoriais – GATs), construção de matrizes e observação simples.

⁶ A Oficina Costa Rica constitui a sede central do IICA, que atende os 34 Países membros. A escolha do IICA, oficina Costa Rica, como organização acolhedora da Residência Social foi fundamentada em alguns fatores: o primeiro deles certamente concerne a posição de destaque este Instituto ocupa dentro da produção teórica sobre desenvolvimento rural na América Latina; em segundo lugar, pela crescente proximidade de tal Instituição com o tema da avaliação e monitoramento de experiências de desenvolvimento territorial.

5 RESULTADOS IN PROGRESS DO PERCUSO AVALIATIVO VIVENCIADO

Os resultados deste percurso avaliativo podem ser vistos como parciais, uma vez que dois dos objetivos específicos, os quais se referem a ajudar a repensar a proposta metodológica que orientou até então a proposição do conjunto de diretrizes para o desenvolvimento territorial e criar um sistema de avaliação capaz de funcionar como arena reflexiva e propositiva para as ações do CONSAD necessitam de um tempo maior do que o período de realização da dissertação para serem atingidos, até mesmo porque, sendo esse um processo participativo, não há intenção de postergar o ritmo de trabalho do coletivo local, respeitando as particularidades e novos acontecimentos que surgiram durante o processo de desenvolvimento desse estudo.

Mesmo assim, a partir da atuação como atora do processo de implementação do CONSAD, da observação participante e das entrevistas com os agentes de desenvolvimento foi possível diagnosticar algumas dificuldades que envolvem o conceito de desenvolvimento territorial, a gestão do CONSAD, as relações de poder no território e a lacuna da avaliação e monitoramento, sendo que cada um desses fatores serão descritos e junto com as percepções diagnosticadas também será traçado os juízos avaliativos argumentados, finalizando com uma síntese avaliativa que busca responder a pergunta da pesquisa.

5.1 O CONSENSO FROUXO SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ENTRE OS ATORES DO CONSAD DO EXTREMO-OESTE DE SANTA CATARINA

Mesmo tendo ocorrido as oficinas de diagnóstico e planejamento na fase de elaboração do Plano de Ação do CONSAD, conforme previa o seu Guia, percebeu-se que os atores locais envolvidos com esse modelo de gestão não possuem clareza e segurança quanto ao conceito de desenvolvimento territorial e da estratégia proposta pelo MDS para esse consórcio. A avaliação baseada na

experiência vivenciada pelo CONSAD demonstra que alguns dos problemas vivenciados posteriormente ao período inicial de formação decorreram do fato de que naquela fase houve a formulação de consensos sobre o desenvolvimento territorial proposto pelo modelo CONSAD de gestão, sem o entendimento integral sobre o enfoque dessa política. Outro fator que contribuiu para a existência de consensos frouxos deve-se ao fato da ideia de formulação do CONSAD ter partido do MDS e, posteriormente, não ter sido problematizada o suficiente em nível local.

Ao serem questionados os agentes de desenvolvimento do extremo oeste catarinense colocaram que desenvolvimento territorial é:

Uma forma de organização específica de uma região diante das circunstâncias na qual a região se encontra levando em consideração a cultura sua área de produção e clima fazendo com que o trabalho esteja voltado a uma produção de que o agricultor é capaz de produzir e de assumir formas de agregação de valor com possibilidade de comercializar no mercado interno, no seu estabelecimento comercial e ele mesmo poder estar consumindo os produtos produzidos pela agricultura familiar da região para que não tenha necessidade de buscar produtos de outras regiões e que podem ser produzidos na nossa própria região. Esta lógica faz com que o desenvolvimento aconteça internamente dentro do próprio município e da própria região. É importante também a organização coletiva para produzir, industrializar e consumir os próprios produtos dentro da região e também comercializar com outras regiões que necessite de alguns produtos que a região tenha condições de produzir. A comercialização deve priorizar em primeiro lugar o mercado interno e depois pensar em comercializar com outras regiões porque se a região comprar mais do que vende especialmente o que a região poderia produzir não há desenvolvimento territorial porque a região acaba drenando recursos humanos e financeiros para outras regiões fazendo com que a economia interna não cresça (Agente de Desenvolvimento 02).

Outro agente abordou o desenvolvimento territorial a partir do planejamento coletivo dos municípios que compõem o território e citou a necessidade da compreensão do modelo de desenvolvimento que se deseja por em prática.

Desenvolvimento territorial seria que tudo que acontece dentro de um município deveria favorecer outros municípios, significa fazer as coisas de forma conjunta evitando as políticas localizadas ou fechadas dentro do município. Uma coisa para ir para frente deveria ser combinada entre as administrações e os movimentos sociais também trabalhar mais em conjunto pelos mesmos objetivos e não cada um puxar as discussões para o seu lado. Muitos pensam que desenvolvimento é ter muita fábrica no lugar, mas tem que cuidar para não agredir o meio ambiente e talvez isso deva ser feito em outro espaço. Talvez no Município de Tunápolis não caiba uma determinada fábrica, daí deve ceder para outro município. Esta cooperação deve ajudar a melhorar a renda, a moradia das pessoas, a alimentação. Por exemplo, no Município de Tunápolis tem pessoas que gostaria de vender produtos agroecológicos, mas para isso teria que ter uma combinação com os municípios de São Miguel do Oeste, Itapiranga e outros municípios que poderiam usar os nossos produtos, mas nós não temos chance de levar até estes municípios ou que venham aqui buscar e se alimentar deste produtos que ainda produzimos. Aqui nós podemos produzir muita fruta, eu mesma já tenho mais de 270 árvores novas plantadas nesta pequena agrofloresta neste morro perto de casa, e tenho fruta não só para me alimentar, mas para até sobrar. Desenvolvimento territorial tem que combinar uma coisa com a outra seja na alimentação ou na infraestrutura, estradas (Agente de Desenvolvimento 01 – Grifo nosso).

Percebe-se que apesar dos documentos de apresentação do modelo CONSAD abordar a necessidade de articulação das políticas públicas em um território, os depoimentos dos agentes de desenvolvimento não compartilham desta mesma visão. De modo geral, os atores entrevistados parecem possuir uma visão funcional de desenvolvimento, com foco sobre a questão agrícola. Se por um lado, isto poderia ser justificado pela própria história e prática de desenvolvimento do território, como se buscou demonstrar no terceiro capítulo; por outro, reforça a evidência da quase nulidade do CONSAD na reestruturação ou ressignificação do conceito de desenvolvimento territorial entre seus consorciados.

Outros depoimentos corroboram para esta mesma compreensão, por mostrarem a falta de clareza no conceito de desenvolvimento territorial, como o que interpreta desenvolvimento territorial como “um conjunto de ações que propiciem bem estar social a população, renda, segurança e utilização racional dos recursos naturais” (Agente de desenvolvimento 17). Outras contribuições demonstram a necessidade de se pensar o desenvolvimento territorial como uma construção social, mesmo que de modo simples, com importantes implicações nos campos político e educacional.

Desenvolvimento Territorial é o crescimento que a região acaba tendo na sua infra-estrutura e o próprio desenvolvimento humano que passa pela organização política e a colaboração da população (Agente de Desenvolvimento 08).

Ainda, nesse sentido de desenvolvimento como uma construção social, outro agente coloca a necessidade de se investir no empreendedorismo, especialmente com a juventude.

Primeiro eu acho que tem que ter isso que está começando agora, investimento na cultura, na educação a partir disso buscar novas alternativas principalmente para os jovens, não só na agricultura, mas em todos os setores. Os jovens às vezes têm boa vontade; tirar aquela visão de sempre buscar emprego, ele tem que buscar alternativas para ele sobreviver, naquilo que ele gosta, naquilo que ele sabe fazer e para ele conseguir ver as alternativas tem que ter políticas públicas, apoio para isso, tem que pensar no geral, se a gente vai pensar só num setor pra sobreviver acho que não tem como desenvolver o território, a gente só vai injetar dinheiro aqui e ali mas não vai ver o desenvolvimento, só vai ver uma pequena melhora de alguns setores, mas não o desenvolvimento mesmo como deveria ser, eu acho que tem que ter uma visão mais ampla, que começa na educação, nos cursos, nas pesquisas, investir nesse lado empreendedor do jovem (Agente de Desenvolvimento 08).

Ao compreender arranjos territoriais do CONSAD como *lócus* de processos sociais, políticos e econômicos inovadores, necessariamente deve-se levar em consideração a perspectiva histórica onde as transformações no contexto político e institucional têm pesado decisivamente na capacidade operacional dos novos instrumentos de intervenção pública governamental e não-governamental (Leite, apud IICA-OPPA/CPDA, 2007). Esta falta de consenso interpretativo sobre o desenvolvimento territorial, que se reverbera em práticas pouco coerentes para com os objetivos do próprio CONSAD e reforça a avaliação de que o processo de implementação do modelo de gestão do CONSAD no território em questão foi prematuro e não problematizado o suficiente com o coletivo de atores envolvidos.

Essa avaliação corrobora com o entendimento de que o desenvolvimento territorial não pode ser implementado apenas por decreto e mesmo que políticas e

iniciativas públicas venham a estimulá-los e organizá-los, precisa ser uma construção coletiva dos atores locais onde esteja claro para cada ator participante as vantagens dessa nova abordagem.

5.2 A NATUREZA INCOMPLETA E OS LIMITES DIMENSIONAIS DA GESTÃO CONSAD DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA

Com base no acompanhamento da gestão do CONSAD extremo oeste catarinense e nos depoimentos dos agentes de desenvolvimento do território, procurou-se fazer um apanhado dos principais entraves encontrados no dia a dia do consórcio, os quais, muitas vezes, se configuram como fatores limitadores para o avanço do processo de desenvolvimento territorial.

É bom lembrar também que as dificuldades do processo de gestão do desenvolvimento territorial apontadas nesse arranjo nem sempre serão as mesmas vivenciadas em outros territórios, pois, apesar de existirem diretrizes nacionais para a sua implementação, a configuração de cada consórcio é um constructo social a nível local. Percebemos, no entanto, através de pesquisas bibliográficas que alguns dos desafios sentidos nesta experiência também já foram vivenciados na implementação da política de PTDRS da SDT.

Um dos limites do modelo CONSAD de gestão do desenvolvimento territorial foi o paradoxo experienciado na estrutura de gestão, onde apesar de necessariamente o Fórum CONSAD ser constituído por 2/3 da sociedade civil, alguns consorciados, bem como o próprio CONSAD dependiam das prefeituras do território no sentido da organização estrutural de sede, local e deslocamento para as reuniões.

São ainda poucas pessoas da sociedade civil que podem participar das reuniões do CONSAD porque elas dependem muito da vontade do poder público e neste caso se deveria destinar um valor para pagamento de despesas para a sociedade civil poder participar mais das reuniões e não ficar sempre na dependência do poder público municipal (Agente de Desenvolvimento 04).

Tal fator poderia ter se tornado um risco de cooptação, o que, porém, não foi percebido no consórcio em análise, devido por um lado, ao alto nível de consciência de alguns atores, e por outro, pelo fato de muitos atores verem a municipalidade como um rival.

Embora, os espaços públicos de participação tenham sido criados como parte de uma nova institucionalidade democrática que visava preencher o espaço existente entre a sociedade civil e a autoridade estatal, buscando ampliar o conceito de público, partilhar poder com as agências estatais, e favorecer a construção de uma cultura democrática, sua efetividade real foi limitada e enfrentou inúmeros obstáculos pelo fato de que os municípios eram os locais onde não apenas estava o “povo” ou a “sociedade civil”, mas onde também as oligarquias tradicionais tinham arraigados seu poder e sua capacidade de arrematamento político (IICA, 2007, p.08).

A disputa pelo poder presente no processo de gestão do CONSAD foi uma das principais razões de geração de muitas outras problemáticas, mesmo quando todos “pareciam apoiar” a idéia, como era o caso do poder público estadual, mas que na prática adotava outras posturas, como se percebe na fala de um dos agentes entrevistados:

O poder público estadual por muito tempo não deu importância para este modelo de organização do CONSAD, segurando recursos que o governo federal tinha disponibilizado ao Estado para comercialização dos produtos da agricultura familiar e ao mesmo tempo descredenciando o próprio CONSAD. Se poderia ter avançado mais se o Estado tivesse participado de forma cooperativa com o CONSAD (Agente de Desenvolvimento 02).

Em Santa Catarina, além do CONSAD em estudo, existem outros dois consórcios constituídos e estes durante o Encontro Regional dos CONSADs Região Sul (2006), também apontaram como dificuldades do modelo de gestão a falta de compromisso dos parceiros, principalmente a quebra de contrato por parte do Estado na execução dos projetos o que gerou nos CONSADs uma falsa expectativa, descrédito do programa perante a sociedade e prejuízo financeiro.

Outro limite do modelo CONSAD de gestão do desenvolvimento territorial, é o fato do consórcio ser registrado juridicamente como associação civil de direito público, dificultando as formas de repasse de recursos do ente federal, pois tendo o

registro como associação civil o CONSAD é impedido de receber valores destinados aos gastos em investimentos, sendo que para isso somente a institucionalidade convencional (municípios e/ou estados) podem receber, por sua vez, estas são impedidas de processar transferências de recursos a outros municípios, contrariando a ótica territorial. Este fator é um dos motivos pelo qual muitas prefeituras mostravam resistência em realizar trabalhos que ultrapassassem o âmbito municipal.

Essa dificuldade automaticamente gerava uma dependência do modelo CONSAD de gestão para operacionalizar os recursos e conveniar, gerando situações desfavoráveis, pois algumas prefeituras se encontravam inadimplentes com o governo federal ocorrendo, assim, um atraso no repasse dos recursos de projetos aprovados; em outros casos, por questões burocráticas e legais e até mesmo de falta de entendimento dos prefeitos municipais, houve o cancelamento de projetos e como extensão a devolução dos recursos. Assim, sem ter existido um diálogo aberto como no processo de constituição em 2004, e ainda sem um processo de avaliação participativa da trajetória percorrida, em 2009 o CONSAD extremo oeste altera sua forma jurídica e estrutura de gestão e torna-se uma associação pública com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos, tendo como consorciados apenas os prefeitos como membros titulares e vice-prefeitos, como suplentes, os quais formam a diretoria. Mesmo com a alteração, uma das orientações do MDS é buscar manter a participação da sociedade civil e, dessa forma, a nova estrutura de gestão contempla dois Conselhos Consultivos: 1) Conselho Consultivo da Política de Segurança Alimentar, Desenvolvimento Local e Territorial, mantendo os cinco eixos de ação do plano CONSAD, elaborado participativamente em 2004; 2) Conselho Consultivo da Política do SUASA, que além da participação de quadros técnicos, garante a representação de empreendimentos atendidos pelos serviços.

Sendo assim, o CONSAD extremo oeste catarinense passa a se denominar “Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar, Atenção a Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local”, doravante denominado “CONSAD Extremo”, cuja área de atuação continua sendo os 19 municípios de abrangência da AMEOSC. A finalidade do CONSAD, a partir dessa nova configuração é colocada em seu estatuto social - Art. 6º - O CONSAD terá como finalidade articular e estimular as ações nos municípios consorciados e a fim de viabilizar programas de

segurança alimentar e de desenvolvimento local, envolvendo arranjos sócio-econômicos socialmente justos, economicamente e ecologicamente sustentáveis e estruturando cadeias produtivas em processos cooperativos e solidários, além dos serviços de inspeção animal e vegetal de acordo com os princípios e definições da sanidade agropecuária, nos municípios consorciados, dentro dos padrões e normas técnicas do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, em conformidade com a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, Decreto Federal nº 5.741, de 30 de março de 2006 e outras normas e regulamentos que venham a ser expedida pelas instâncias Central e Superior, Intermediárias e Locais, com vista a regulamentar a sanidade agropecuária, incluindo o controle de atividades de saúde, sanidade, inspeção fiscalização, educação, vigilância de animais e vegetais, insumos e produtos de origem animal e vegetal.

Deve-se levar em consideração que até esse momento boa parte dos prefeitos do território desconhecem a trajetória já percorrida pelo CONSAD bem como o processo de gestão territorial, sendo que nunca participaram das reuniões do Fórum CONSAD. Nesse sentido, o modelo CONSAD de gestão territorial enfrenta o desafio de superar a mera soma das gestões municipais. Fischer (2002) a partir de uma visão crítica sobre processos de desenvolvimento local/territorial, traduz as questões vivenciadas no decorrer de toda a trajetória de atuação do CONSAD extremo oeste catarinense a partir de alguns fatores que podem e devem ser observados nos processos de desenvolvimento territorial e constituição de um novo arranjo institucional:

- Desgaste conceitual, isto é, como todos os modismos e retóricas gerenciais, há um ciclo da construção, aplicação e esvaziamento do conceito, que declina, fragmenta-se e dá origem a outros ciclos de ação e retórica;

- Desgaste dos métodos participativos e dos chamados “consensos vazios” que não estruturam planos de ação e não alcançam resultados;

- A articulação de comunidades de interesses esbarrarem em limites concretos de poder, nas falácias da despolitização das iniciativas e na exacerbação das potencialidades e virtualidades locais; os consensos sobre temas como geração de emprego e renda, por exemplo, esbarram, é óbvio, nos limites do Estado e do

mercado, quando não nos limites dos grupos sociais e dos indivíduos como atores potencialmente conflitivos;

- Fragilidades metodológicas dos tipos de intervenção em desenvolvimento local, modismos e mimetismos, havendo muita semelhança entre os modos de fazer, que atuam na superfície dos problemas e creditam à mobilização bem mais do que é possível obter;

- Superposição de programas e projetos de diferentes instituições, que, por sua vez, superpõem agendas, dispersa e fragmenta esforços, para não perder oportunidades de financiamento;

- Avaliação inexistente ou inadequada de processos, resultados e impactos, o que reforçam equívocos e impede e limita a reconstrução de cursos em ação.

Todos esses fatores elucidados pela autora acima citada já foram vividos no território, mesmo assim até o momento não ganharam destaque; atualmente uma das principais preocupações dos agentes de desenvolvimento é o retorno da sociedade civil na gestão do CONSAD, uma vez que os gestores públicos detêm o maior poder de decisão na atual estrutura organizacional desse modelo, conforme entrevistas obtidas com os agentes de desenvolvimento e descritas abaixo:

Olhando a nível geral a proposta de consórcio público favorece mais, só que muitas vezes os agentes públicos não têm este entendimento muito bem claro. Então de um lado da uma possibilidade maior e de outro uma dificuldade maior para as organizações da sociedade civil porque aqui na nossa região a sigla partidária é muito forte e daí de uma mudança de uma sigla partidária para outra na administração pública as coisas pode acabar travando (Agente de Desenvolvimento 05).

É uma proposta nova, mas também é uma pena porque quando se começa alguns trabalhos com os prefeitos e eles entendem o espírito do funcionamento das coisas, surgem novas eleições e o cenário acaba mudando porque os novos prefeitos não conhecem a trajetória e a importância do CONSAD. Muitos prefeitos não estão ainda preparados para atuar enquanto consórcio público intermunicipal porque colocam as disputas políticas partidárias na frente dos interesses públicos regionais (Agente de Desenvolvimento 06).

Em uma das reuniões do CONSAD, a partir de sua redefinição estrutural, um dos prefeitos do território, que no momento também ocupava o cargo de presidente da associação dos municípios do extremo oeste catarinense, colocou que:

Precisamos trabalhar com os pés no chão, enxergar a realidade, planejar para quem? Não é necessário perder tempo, não tem prefeito que vai brigar pela região sem pensar no seu município. Isso é a coisa mais natural. É necessário ser verdadeiro, autêntico, aceitar críticas.

A proposta do MDS de redefinição do modelo de gestão do CONSAD e de sua estrutura organizacional é a prova de que o modelo inicial proposto não foi suficiente problematizado, sendo incompleto e incapaz de satisfazer os diferentes fatores envolvidos na implementação de um processo de desenvolvimento territorial. O que preocupa ainda é o fato de que sua redefinição foi somente no sentido da estrutura organizacional e novamente sem debater o processo de gestão que no atual momento, se encontra vulnerável e dependente da posição e concepção dos gestores municipais, conforme visto na fala do prefeito acima citado, aliado a isso, ainda existe o fato da alternância na gestão pública que é uma questão de horizonte temporal focado nas eleições e isso resulta na permanência ou renovação dos quadros de gestores o que irá gerar um impacto direto na implementação da política territorial e dificultará qualquer planejamento mais elaborado e a longo prazo.

5.3 A MUDANÇA APARENTE E A INÉRCIA PROFUNDA NAS RELAÇÕES DE PODER PÓS-CONSAD NO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA

Alterar relações de poder históricas em um determinado território não é algo fácil de ser obtido em tão pouco tempo e no caso do extremo oeste catarinense mesmo com toda a tradição de associativismo o CONSAD não conseguiu o êxito esperado na implementação de uma governança territorial que alterasse essas relações, pois se observou que não há integração entre grande maioria dos agentes, uma vez que, através de dados primários coletados em entrevistas, verificou-se a falta de interatividade e cooperação entre instituições e organizações.

Os municípios ainda pensam as políticas públicas somente para si, e no meu ponto de vista este tipo de visão já era, até porque as grandes empresas estão se unindo e porque também os municípios não podem desenvolver mega projetos? E os pequenos agricultores têm que se unir e se organizar. Claro que hoje o governo federal está incentivando a construção de projetos que abrange vários municípios, mas na prática isto não está acontecendo (Agente de Desenvolvimento 04).

Os movimentos sociais são os que mais batalham para que as coisas aconteçam, e tem também alguns políticos estão começando a quebrar aquela visão da política partidária, e através dos movimentos sociais vão forçando a barra para que isso aconteça; os atores principais são os movimentos sociais e as associações de maneira geral (Agente de Desenvolvimento 15).

Há também, por parte dos agentes de desenvolvimento do território, a compreensão de que as parcerias são fundamentais para a sustentabilidade financeira, técnica e política de uma organização e percebe-se que as relações de poder são as que mais influenciam para que as parcerias não sejam efetivas, pois ao serem questionados sobre quais escolhas ou caminhos os atores sociais da região (organizações, movimentos e instituições) deveriam se afastar para promover o desenvolvimento do território extremo oeste catarinense, os entrevistados colocaram o seguinte:

Dos interesses partidários e interesses pessoais/individuais (Agente de Desenvolvimento 08).

Pensamento individual de entidades que acham que pode fazer as políticas públicas isoladamente (Agente de Desenvolvimento 09).

Acham que a parceria é ruim, ficam desconfiados - quanto eu vou ganhar (prefeitura, Epagri, Sebrae...) deveriam pensar que o meu trabalho vai ajudar o teu, não achar que vai sombrear, ter ciúmes (Agente de Desenvolvimento 12).

Dos caminhos do egoísmo e da inveja (Agente de Desenvolvimento 17).

Mesmo diante destes desencontros, o processo de construção do CONSAD e sua atuação possibilitaram pela primeira vez uma análise do território, construída de forma coletiva, conforme cita o Agente de Desenvolvimento 01: “O CONSAD nos ajudou a entender melhor a nossa região e a valorizar mais este lugar onde moramos”. Além disso, a implantação desse novo arranjo institucional também ocasionou uma mudança ao menos aparente na forma de entender e promover o desenvolvimento e os fatores envolvidos nesse processo, como se pode perceber na fala dos entrevistados:

O CONSAD contribui para o desenvolvimento do território porque promove ações que mobilizam entidades públicas e privadas em prol do desenvolvimento regional. Contribui no apoio e solução de problemas crônicos como por exemplo, a busca de oportunidades para agregação de valor aos produtos da agricultura familiar, especialmente na linha orgânica (Agente de Desenvolvimento 17).

Foi fundamental para buscar os caminhos para acessar projetos e ao mesmo tempo ofereceu instruções, tirou dúvidas na elaboração dos projetos, sendo uma ponte entre os municípios e o governo federal (Agente de Desenvolvimento 07).

Esperança que se tem diante de um novo modelo de desenvolvimento que se propõe. É real que a experiência do CONSAD traz uma nova relação para o agricultor quando este consegue agregar valor a sua produção. E me parece que isto é uma nova diretriz para um desenvolvimento mais integral das famílias e inclusive de continuar na pequena propriedade e fazendo com que os filhos possam permanecer na propriedade rural com o incentivo a produção de subsistência e a venda direta dos produtos para comercializar de forma cooperada (Agente de Desenvolvimento 02).

Identifica-se também, na opinião dos entrevistados, que o CONSAD apesar das dificuldades de gestão e de conseguir mudanças nas relações de poder se tornou a primeira experiência de modelo de governança territorial:

Acordou muita gente para pensar que individualmente não se vai para frente e é preciso trabalhar em conjunto para que a nível local chegue recursos federais através das ações do CONSAD. Estamos atualmente com mais possibilidade de buscar recursos e assim ajudar a melhorar a situação de muitas famílias que talvez fossem migrar para uma grande cidade e acabar morando em uma favela e agora tem a possibilidade de permanecer aqui na região porque existe mais facilidade do agricultor produzir e vender seus produtos como é o caso do Programa Compra Local de Alimentos – PAA. O produtor se anima a produzir mais porque sabe que seu produto tem destino garantido e não vai ficar mais perdendo seu produto na lavoura por falta de local para comercializar (Agente de Desenvolvimento 01).

O CONSAD chamou todos os municípios para fazer a inclusão de toda a população. Chamou os líderes de cada município que de forma conjunta buscaram projetos e recursos sendo que os municípios que mais se mobilizaram foram os que mais foram beneficiados (Agente de Desenvolvimento 07).

Pela organização e o planejamento que se fez no CONSAD onde se buscou fazer uma coisa diferente, ajudar e a mobilizar as famílias. As pessoas dos municípios sentaram para discutir seus problemas e possíveis soluções e isto foi algo muito positivo (Agente de Desenvolvimento 08).

Assim, de maneira geral, pode-se dizer que a criação do CONSAD estabelece uma nova dinâmica de diálogo entre os diferentes atores sociais do território extremo oeste catarinense, e mesmo que aparentemente e de forma muito crédula o início de um processo de melhor gerenciamento das oposições e conflitos acirrados advindos das relações de poder.

5.4 A LACUNA DA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO NO CONSAD DE SANTA CATARINA

Segundo o sistema de avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais do MDS (2006), no Brasil, a integração da avaliação ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública

transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal”⁷, ou seja, incorporada à visão de mundo de certa comunidade, no caso tanto os gestores e dirigentes governamentais como os demais atores envolvidos em políticas e programas específicos. Essa lacuna da avaliação e monitoramento também foi percebida no processo de gestão do CONSAD extremo oeste catarinense que possuía um Guia pensado pelo próprio MDS como instrumento de gestão a ser seguido.

A principal dificuldade enfrentada referiu-se ao processo cíclico de monitoramento e avaliação, sendo que esse só ocorreu no papel, quando na elaboração do plano de ação como previa o Guia CONSAD elegeu-se opções estratégicas de atuação e para cada opção estratégica foram definidos objetivos, ações, prazos, questões avaliativas, indicador de resultado e responsáveis pela execução, prevendo um processo de avaliação rotineiro, com a intenção de adequá-lo as necessidades de implementação de cada momento vivenciado. A observação participante e as leituras de documentos do CONSAD extremo oeste permitiram diagnosticar que na prática, o monitoramento e avaliação não foram instigados nem pelo coletivo de atores consorciados, nem pela equipe executiva do consórcio, sendo realizada somente uma avaliação superficial e generalizada a nível interno e, posteriormente, apresentado os resultados aos membros do Fórum CONSAD em assembleia geral anual.

Por outro lado, é importante relatar que se percebeu o entendimento do diretor administrativo do CONSAD sobre a necessidade de implementar o monitoramento e avaliação, quando este relata em uma das reuniões do CONSAD: “não temos um banco de dados para fundamentar nossos projetos, falta dados ambientais, falta elementos de monitoramento das ações.”

O CONSAD e as demais organizações consorciadas muitas vezes tomam medidas sobre os projetos baseados em um conjunto de informações descritivas, com dados pouco analíticos e sem avaliação dos processos anteriores já implementados, ocasionando, em alguns casos, a elaboração dos projetos somente para atender problemas conjunturais de determinado segmento, sem haver qualquer

⁷ O termo “normal” é usado no sentido dado por Kuhn (1992) à idéia de “ciência normal”, que consiste no conjunto de valores, práticas, procedimentos, métodos, enfim, em uma visão de mundo que caracteriza as práticas e discursos aceitos como legítimos e necessários dentro de um paradigma científico em determinado momento histórico.

ligação com o planejamento territorial e com características de “lista de compras” com itens necessários para um período determinado.

Diante do modelo CONSAD de gestão do desenvolvimento territorial, na prática o que parece traduzir o vivenciado é a colocação do autor Favareto (2004, apud IICA, 2007, p. 49) que diz que o que parece estar ocorrendo é a “incorporação por adição” de novos temas, ou seja, a incorporação de velhos valores e práticas, sob nova roupagem. O que contribui para a dificuldade de monitoramento e avaliação o fato da fragilidade da estrutura de Estado como articulador na proposta de desenvolvimento territorial no que tange a contribuição contínua no processo de assessoria, planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas em cada território, em especial, destaca-se o baixo número de profissionais qualificados para atuar de acordo com os princípios da sustentabilidade e a ausência de infraestrutura física e de recursos financeiros para oferecer estes serviços, mesmo que de forma terceirizada.

5.5 SÍNTESE AVALIATIVA

Todo o percurso avaliativo desenvolvido teve a intenção de responder a pergunta de pesquisa: Por que o CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina, problematizado como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, não vem alterando de modo significativo a trajetória de desenvolvimento do território, como preconizado pelo próprio modelo?

As questões identificadas a partir dos instrumentos da avaliação dão conta de responder a pergunta e julgar que a não significativa alternância na trajetória de desenvolvimento do território extremo oeste catarinense, mesmo após a implementação do modelo CONSAD de gestão advém da soma de quatro principais fatores complementares já abordados durante todo o percurso desse capítulo e que aqui serão sucintamente retomados. O primeiro deles refere-se a não existência de consenso entre os atores locais, no que refere ao conceito de desenvolvimento territorial, sendo percebido que na sua grande maioria, mesmo após a

implementação do CONSAD, há ainda uma visão funcional de desenvolvimento, ou seja, o novo modelo de gestão pouco conseguiu ressignificar esse conceito e consequentemente suas ações práticas. O segundo fator refere-se às dificuldades intrínsecas ao modelo de gestão proposto para esse consórcio, onde se enfrentou problemas, inclusive de legalidade, para o repasse de recursos do ente federal, sendo esse um dos principais mecanismos para que o modelo atingisse seus objetivos; tais circunstâncias levam a acreditar que o processo de implementação desse modelo de gestão foi prematuro e insuficientemente problematizado a nível local, gerando problemas da ordem de devolução e perda de recursos financeiros. O terceiro fator reflete a dificuldade deste modelo de gestão em superar as relações de poder que na maioria das vezes insistem em manter no território o desenvolvimento de ações isoladas, de acordo com os interesses individualizados e municipalizados, no entanto, apesar desse ser um campo em que é difícil provocar mudanças, percebeu-se que mesmo que de forma ainda incipiente o modelo CONSAD de gestão estabeleceu uma nova dinâmica de diálogo entre os atores locais e desencadeou o primeiro ensaio de governança territorial. O quarto e último fator percebido é que mesmo após a implementação do modelo de gestão CONSAD e de nele estar previsto um processo cíclico e contínuo de avaliação, a mesma na prática foi aplicada de forma pontual e inadequada e não conseguiu gerar aprendizagem territorial o que se fosse valorizada poderia possibilitar a significativa alternância na trajetória de desenvolvimento do território, como preconizado no desenho de seu modelo.

6. EXPERIÊNCIA AVALIATIVO-PROPOSITIVA DE REDESENHO DO CONSAD

Buscando seguir a concepção de avaliação assumida nessa dissertação, a qual compreende que a avaliação é capaz de desencadear processos de aprendizagem, passando a retroalimentar a formulação e implementação dos seus objetos, desde que interpretada e colocada em prática como um conjunto de atividades realmente direcionado a fornecer juízos argumentados de valor, que apontam para possíveis encaminhamentos práticos e integrada ao processo de gestão como um todo, assumiu-se o desenvolvimento dessa pesquisa como uma experiência participativa de avaliação propositiva, buscando contribuir com a redesenho do conjunto de diretrizes que nortearam até o momento as ações do CONSAD em prol do desenvolvimento territorial. Assim, além do percurso da avaliação percorrido, buscou-se dar um passo a mais, no sentido da construção de proposições construídas de forma coletiva, pois não se acredita na possibilidade de alcançar uma nova perspectiva de gestão territorial se a mesma for desenhada individualmente.

Na busca de relatar esse passo a mais, realizado na construção de proposições, apresenta-se inicialmente as premissas que assumem o papel de valores defendidos para a construção do conjunto articulado de diretrizes para o desenvolvimento territorial; ressalta-se que a construção dessas premissas foi sendo melhorada e, posteriormente, finalizada a partir da nova visão adquirida após o percurso avaliativo decorrido, dessa forma, carregam consigo a análise de uma experiência vivenciada e a busca pela assertividade. Em seguida é apresentando a experiência da construção do redesenho do conjunto de diretrizes de forma coletiva e respeitando as premissas elencadas. Essa experiência avaliativo-propositiva foi colocada em prática a partir da estruturação e desenvolvimento de quatro oficinas de trabalho que resultaram em um produto final denominado matriz interpretativa dos limites, possibilidades e diretrizes de ação para o desenvolvimento do território extremo oeste catarinense. Ressalta-se que a experiência desenvolvida teve o foco localizado nas ações de um CONSAD dentro de um território delimitado e que a

avaliação-propositiva poderia ser mais aprofundada se tivesse sido focada como parte do próprio modelo do CONSAD e suas diversas experiências pelo país.

6.1 PREMISSAS PARA ORIENTAR O REDESENHO DA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO CONSAD DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O percurso de aplicação da avaliação escolhida para esta pesquisa levou a compreender melhor os problemas vivenciados na implementação do modelo CONSAD de gestão do desenvolvimento territorial no território do extremo oeste de Santa Catarina. Mas, como descrito nos objetivos a idéia não era parar nessa compreensão e sim dar um passo adiante e propor algumas diretrizes que podem e devem orientar a rediscussão da proposta metodológica do modelo CONSAD de gestão visando sua reimplementação ou correção do modelo para novas experiências, a partir de um novo conjunto articulado de diretrizes para o desenvolvimento territorial. Assim, adotou-se quatro premissas para esse processo, as quais serão apresentadas e argumentadas a partir dos aprendizados obtidos.

a) O conceito de desenvolvimento local/territorial utilizado pelo CONSAD precisa ser legitimado e reconhecido por todas as organizações que o compõe para, assim, conseguir exercer um pacto de forças para o desenvolvimento do território extremo oeste catarinense. Os estudos sobre território partem da proposição de que as formas de ação coletiva entre indivíduos e atores dependem, necessariamente, da formação de uma identidade de um grupo social que vive e utiliza um determinado espaço social. Segundo Echeverri (2006, p. 26);

La identidad, como expresión de los rasgos diferenciadores, distintivos, de la población perteneciente a un espacio, se convierte en el espíritu esencial, básico, estructurante del territorio, sirviendo, no sólo a la posibilidad de describir o caracterizar un territorio, sino, más importante, a la orientación y ordenamiento de las estrategias de desarrollo, soportando y definiendo el carácter de las fuerzas motoras que permiten avanzar en el logro del bienestar.

A necessidade de consenso do entendimento dos possíveis resultados de um processo de desenvolvimento territorial é urgente e indispensável, pois, com base nisso é que se cria entre os sujeitos o sentimento de pertencimento ao território e a motivação para colocar em marcha as ações necessárias para atingir os ideais coletivos. Segundo Schneider (2009, p. 50 -51) o processo de legitimação social do desenvolvimento territorial, “é fundamental porque dele se origina o sentimento de pertencimento (*belonging*) e de comprometimento (*accountability*) que se traduz em formas de sancionamento e legitimidade política pelos atores envolvidos.”

Identificou-se na avaliação que os integrantes do CONSAD extremo oeste catarinense, mesmo após seis anos de atuação do consórcio, ainda não possuem clareza quanto às vantagens da estratégia de desenvolvimento territorial e isso é um dos fatores que ocasiona a existência de ações isoladas e a não concordância por parte de alguns agentes de desenvolvimento do território, bem como a devolução de recursos de projetos com esse enfoque. Nessa perspectiva, acredita-se que o consenso sobre o impacto do desenvolvimento territorial é o ponto de partida que permite mobilizar indivíduos e atores em torno dessa estratégia, estando ela socialmente legitimada de “baixo para cima” (*bottom up*), possibilitando um pacto de forças possível de ser atingido e cumprido.

b) É necessário que o conjunto articulado de diretrizes, planejamento, monitoramento e avaliação utilizados pelo CONSAD e as demais organizações consorciadas sejam criadas localmente, com a participação de todas as organizações envolvidas e alinhadas aos propósitos de cultura do território extremo oeste catarinense.

A construção de diretrizes para o desenvolvimento territorial precisa, necessariamente, ser um processo endógeno; essa condição garante que os atores locais não somente desejem que esse desenvolvimento aconteça, como, também, estejam envolvidos nesse processo. A base para o envolvimento e a participação dos atores locais é sua condição única de conhecimento da realidade, o que possibilita a elaboração de propostas mais ajustadas às reais necessidades e a condição de sujeitos legítimos para a promoção da mudança. Além disso, a construção local coletiva é capaz de contribuir com a formação de consciência crítica da realidade local, a qual é traduzida por Adib (2010, p. 22):

- Profundiza el análisis de problemas. No queda satisfecho con las apariencias.
- Reconoce si está desprovista de medios para el análisis del problema.
- Reconoce que La realidad es mutable.
- Sustituye situaciones o explicaciones mágicas por principios auténticos de causalidad.
- Busca verificar o testar los hallazgos. Está siempre dispuesto a las revisiones.

Entende-se que somente o nível local constitui o núcleo da organização da sociedade e que a interação social neste espaço facilita a visão integral da problemática, das necessidades e das formas de articular as soluções. Assim, a adoção da metodologia de implementação desse processo de desenvolvimento também deve ser construída coletivamente, pois somente assim, as pessoas se sentem responsáveis pelo andamento dos trabalhos. A necessidade dessa premissa foi comprovada a partir da análise da implementação do CONSAD, onde se adotou as estratégias elaboradas pelo MDS sem um amplo debate com o coletivo de envolvidos, embora no início do processo aparentemente estivesse tendo êxito, no decorrer da implantação houve um esvaziamento de participação das lideranças locais.

Não se pretende com essa premissa afirmar que a metodologia para o processo de desenvolvimento territorial não pode se basear em modelos participativos já formulados e desenvolvidos em outros locais, mas sim que a mesma precisa ser discutida coletivamente e ajustada ao atual contexto, bem como a cultura do território em questão.

c) A construção local e participativa de um conjunto articulado de diretrizes é capaz de servir como plataforma de diálogo e controle social de diferentes organizações, inclusive os parceiros financiadores, contribuindo para a tomada de decisões mais pertinentes para o desenvolvimento territorial.

A construção participativa amplia os conhecimentos sobre o território e seus diversos elementos de identidade, facilitando os canais de diálogo, complementaridade e integração das ações, bem como o controle dos cidadãos em relação à implementação das ações.

En la medida en que se construye una institucionalidad pluralista, democrática, sustentada en un vigoroso tejido social, que conduce y ejerce control sobre sus propios procesos, es posible actuar en forma cooperativa, con predominio del interés de la mayoría, mejorar el desempeño de la institucionalidad, avanzar en el proceso de desarrollo sostenible del territorio, alcanzar mayor capacidad de interlocución local y nacional y mejores niveles de competitividad social y económica del territorio (MIRANDA, 2003, p. 113).

O capital social local que é atuante e conhecedor das estratégias traçadas tem a capacidade e o reconhecimento para ser o interlocutor válido para articular e incidir sobre as políticas públicas e privadas para execução de ações que atendam as necessidades do território.

Assim, a metodologia participativa é capaz de contribuir para o controle social, pois os sujeitos envolvidos apropriam-se do processo de tomada de decisões, diminuindo assim o paternalismo/asistencialismo e fortalecendo a necessidade de implementação das diretrizes planejadas.

No caso estudado, essa tarefa era cumprida pela secretaria executiva do CONSAD, que tinha essa influência na tomada de decisões sobre as ações no território, porém, com um grupo reduzido de pessoas, responsáveis também por todas as demais funções da gestão, essa atuação ficou bastante prejudicada.

No que tange às instâncias de participação, vale aqui lembrar Amartya Sen (2000), quando defende que o desenvolvimento é a ampliação das capacidades e das liberdades dos indivíduos, onde há enorme relevância da participação cidadã na vida social. Neste sentido, os processos de desenvolvimento territorial devem ser capazes de aumentar e fortalecer tais capacidades.

d) A avaliação e o monitoramento são atividades cujo fim deve ser sempre a aprendizagem territorial.

O processo de desenvolvimento territorial poderia melhorar seu desempenho caso o processo de avaliação fosse melhor concebido e executado. É necessário transcender a ideia de avaliação como mecanismo de correção do andamento dos trabalhos e considerar a avaliação como uma experiência pedagógica, na qual, gera-se um novo conhecimento, resultado da interação dos saberes particulares e da aprendizagem vivencial. Só é possível que a avaliação produza uma aprendizagem

mediante a construção coletiva de questões de análise, síntese e socialização da experiência vivenciada.

Para gerar esse processo de aprendizagem a avaliação necessita do monitoramento constante das ações desenvolvidas, uma vez que a realidade é muito dinâmica e não se pode esperar pelo final da execução do projeto.

No processo de gestão do CONSAD extremo oeste catarinense o monitoramento e a avaliação ainda não são compreendidos como práticas de aprendizagem e não são realizados rotineiramente, muito menos, contemplando todos os atores envolvidos.

Conforme Boullosa (2009) a construção de uma lógica compartilhada de avaliação colabora para a redução da complexidade decisional que envolve a avaliação e os seus objetos, sejam eles políticas, planos, programas, projetos e/ou ações. “Neste sentido, é possível afirmar que a avaliação carrega consigo o papel de instrumento coletivo de juízo de ações socialmente relevantes, sobretudo quando relacionadas às intervenções de transformação social” (BOULLOSA, 2009, p. 10). Ressalta-se que a avaliação entendida como um processo de aprendizagem se torna quase que arena paralela de discussão dos problemas, socialização de alternativas e práticas, além de articulação entre os atores que promovem a rede em prol do desenvolvimento.

6.2 FORMANDO UMA COMUNIDADE DE AVALIADORES

A primeira oficina realizada teve o objetivo de mobilização e sensibilização dos diversos atores envolvidos com o processo de desenvolvimento territorial. Foi uma atividade com dois enfoques: aproximação dos atores e esclarecimento dos trabalhos que cada um desenvolve.

1) Aproximação dos atores – em virtude do território possuir um grande número de organizações atuantes, inicialmente fez-se necessário estabelecer uma oportunidade de cada organização explanar sobre suas ações e planos para assim

buscar perceber as possibilidades de sinergia no processo de desenvolvimento territorial.

2) Esclarecimento – explanação sobre o andamento dos trabalhos, criando um ambiente propício à participação e transformação da realidade a partir dos ideais do coletivo.

Nesta primeira oficina o consenso final foi de que há no território extremo oeste catarinense várias organizações atuantes e que nenhuma consegue atender com qualidade toda sua demanda de trabalho, o que poderia ser melhorado com diálogo e ajuda mútua no sentido de complementaridade de ações, porque hoje muitas têm a mesma causa, o mesmo objetivo, mas não conseguem dialogar e somar forças para que o resultado final seja melhor.

Há uma necessidade de construir um elo, uma instância, os atores têm responsabilidade; tem que abrir mão, dividir informações. Tem várias entidades que são complementares, ou assumimos soluções para nossos problemas e ver como cada um pode contribuir, porque não vem ninguém de fora resolver nossos problemas (Presidente do Colegiado Territorial de Desenvolvimento).

O resultado mais significativo dessa oficina foi a avaliação coletiva e o entendimento da necessidade de buscar uma maior sinergia e complementariedade das ações das diferentes organizações visando o desenvolvimento territorial.

6.3 CONSTRUINDO UMA AVALIAÇÃO COMUM SOBRE O TERRITÓRIO

Essa tarefa foi conquistada a partir da segunda oficina onde se buscou compreender o extremo oeste a partir de duas perguntas iniciais: Como era o Território Extremo Oeste? Quais são as ações nos aspectos econômico, social, ambiental e cultural político-institucional e como estas aconteciam? Para responder estas questões foi realizado trabalho em grupos e posteriormente socialização na plenária geral.

No debate gerado na plenária de socialização dos grupos, os participantes elencaram sobre a complementaridade entre as várias dimensões do desenvolvimento e a necessidade de planejamento englobando todas elas. Essa necessidade também foi ressaltada durante as entrevistas, onde os agentes foram instigados a falar sobre o que poderia ter sido feito no passado para que o território fosse mais desenvolvido hoje:

Cada época é uma época, às vezes podemos dizer podia ter feito isso, mas daqui a 10 anos as outras pessoas vão dizer que hoje nós poderíamos ter feito diferente. Mas de certa forma faltou um plano de desenvolvimento, tanto em nível de poder público e de propriedades de se pensar o que se quer daqui a 20 anos, até porque as situações e as realidades mudam, o mercado muda, o consumidor muda e para superar isto faltou informação sobre a projeção para onde vai caminhar a questão social, a questão econômica e a questão alimentar. [...] A questão de um planejamento faltou, pois no passado não existiam entidades de apoio para o agricultor e o agricultor acabava fazendo o que dava no momento (Agente de Desenvolvimento 05).

Na sequência, os mesmos grupos de trabalho, compostos pelos participantes da oficina se debruçaram na tarefa de responder como é hoje o território extremo oeste, quais são as ações nos aspectos econômico, sócio-cultural, ambiental e político-institucional e como estas acontecem. Como resposta a essas indagações, os participantes colocaram que muitos fatores melhoraram se comparados com os primeiros anos de constituição do território, citando os aspectos relacionados a saúde, ao social e até mesmo à educação com a recente oferta do ensino público federal. Segundo os agentes de desenvolvimento do território, só não se alcança maiores avanços e ainda se enfrenta dificuldades devido a falta de planejamento a longo prazo e as disputas de espaços de poder, o que vem desde o processo de colonização do território. Assim, como sugestão de diretriz estratégica para superar este problema, os participantes elencaram:

Conscientização das lideranças. Que as lideranças se unissem em torno de projetos regionais de geração de trabalho e renda e não ficassem apenas trabalhando as questões do município individualmente. É preciso um olhar mais regional dos problemas e da execução de projetos que ultrapassa aquelas questões imediatistas de alguns prefeitos que olham primeiro se o recurso vai ser investido no seu município e se vai trazer contribuição de impostos (Agente de Desenvolvimento 04).

- 1- Planejamento estratégico regional bem elaborado;
- 2- Implementação das sugestões abordadas e consideradas viáveis e de impacto a médio e longo prazo;
- 3- Promover ações que aumentem a representação política da região a nível Estadual e Federal (Agente de Desenvolvimento 17).

Este trabalho teve duração de um dia e ao final pode-se dizer que atingiu seu objetivo, pois a própria plenária sugeriu a necessidade de se fazer uma avaliação do território e de todas as questões levantadas até o momento para, a partir disso, construir as diretrizes para o futuro, pensar o caminho que se deve seguir, sendo essa a tarefa consensuada para a próxima oficina.

6.4 ASSUMINDO A AVALIAÇÃO EM SEU CARÁTER PROPOSITIVO

Na terceira oficina, conforme sugerido pelo coletivo de participantes estabeleceu-se uma metodologia de trabalho que auxiliasse na construção de diretrizes de desenvolvimento do território. A opção adotada foi construir coletivamente a visão de futuro que foi conduzida a partir de uma dinâmica de grupo onde os agentes de desenvolvimento através do recorte de figuras de jornais e revistas buscaram retratar o futuro desejado para o território em um espaço temporal de cinco anos. Os cartazes construídos pelo exercício coletivo representam um sonho coletivo, trazem a imagem do que se deseja alcançar. Essa dinâmica possibilitou uma primeira reflexão sobre a transformação da realidade, ajudando a orientar o que se deve aprofundar para uma definição mais segura de proposições para o desenvolvimento territorial.

6.5 CONSTRUINDO ESTRATÉGIAS AVALIATIVAS DE AÇÃO FUTURA NO TERRITÓRIO

A quarta oficina partiu do resgate dos pontos positivos e negativos que compuseram o processo de desenvolvimento do território e o trabalho em grupos para encaixar cada elemento na dimensão mais adequada. Finalizado esta tarefa, os participantes tiveram a missão de sugerir projetos e ações para cada dimensão, a partir dos elementos identificados desde a segunda oficina, o que veio a compor a matriz a seguir detalhada.

Pela necessidade de respeitar o tempo necessário para a construção de estratégias para o desenvolvimento do território e as condições dos participantes, a matriz foi elaborada até o momento contemplando os limites, possibilidades e ações sugeridas para cada dimensão do desenvolvimento; estas ações posteriormente serão desdobradas em projetos específicos, indicadores de avaliação, responsáveis pela execução e definição de prazos, ou seja, ainda resta traçar a dinâmica da gestão dessa matriz e desse pacto pelo desenvolvimento, sendo essa uma tarefa que implica em dispensar um tempo maior.

6.5.1 Matriz interpretativa dos limites, possibilidades e diretrizes de ação levantados pelos entrevistados

O percurso avaliativo assumido nessa dissertação propiciou a compreensão de que a construção das diretrizes prioritárias de desenvolvimento deve ser construída pelo conjunto de atores que compõe o território e nos espaços de negociações que estes participam, pois cada ator social concebe o desenvolvimento do lugar que ocupa socialmente, das forças que o constituem. O importante é promover a adoção de ações estratégicas partindo sempre das ações que fazem parte da vida das pessoas, dos limites e possibilidades identificados no cotidiano, bem como as diretrizes de ação que surgem a partir da análise dessa realidade, esse foi o

processo assumido e executado para chegar ao momento de elaboração dessa matriz.

Partiu-se do entendimento de que a metodologia de um processo de planejamento do desenvolvimento territorial deve apresentar em sua concepção formas de estimular o público envolvido a mergulhar numa reflexão crítica sobre sua realidade para transformá-la, buscando a articulação dos atores envolvidos num processo de participação ativa, ou seja, de formação da consciência crítica e construtiva dos atores sociais, como Paulo Freire (1989) já dizia: a consciência crítica se estabelece quando conseguimos fazer as interconexões conjunturais e estruturais da realidade em que se vive e a consciência construtiva se expressa quando avançamos para o estágio da identidade de projetos nos percebendo enquanto seres sociais, históricos e contributivos, assumindo nosso papel na construção de uma sociedade mais igual.

Assim, na fase de avaliação propositiva a partir do desenvolvimento das oficinas de trabalho percebeu-se que o foco de análise e construção dos ideais dos agentes de desenvolvimento do território se enlearam com as dimensões de sustentabilidade, de tal forma que a matriz de limites, possibilidades e diretrizes de ação foi construída a partir das dimensões econômica, social, político-institucional e ambiental, conforme podemos acompanhar:

Dimensão político institucional – esta dimensão é generalizável e influencia todas as instituições de representação econômica, social ou política com responsabilidade no processo de desenvolvimento do território. A gestão do desenvolvimento deve estimular continuamente a participação social como forma de se garantir a transparência e a eficácia das políticas. Dentro da dimensão política das instituições, a gestão social precisa desenvolver capacidades de negociação, de regulação, de articulação e de complementação de iniciativas locais com as ações do Estado, das organizações sociais e do mercado, estabelecendo sinergias no sentido de fortalecer os pilares necessários para o desenvolvimento do território.

É necessário garantir espaços para atuação política dos atores sociais nas políticas públicas, de tal forma a produzir um ambiente institucional que dê amparo à implementação das diretrizes propostas; essa premissa teve um avanço expressivo a partir, principalmente, da atuação dos conselhos municipais, após a Constituição Federal de 1988 que inaugurou a participação da sociedade civil na definição e implementação de políticas públicas. Apesar disso, o processo de democratização

ainda encontra obstáculos em decorrência das pressões de oligarquias regionais e poder local através da cooptação dos conselheiros. Mesmo assim, estudos recentes indicam que quanto maior tem sido a representação social nos conselhos, mais consistentes têm sido a construção e implementação de um novo pacto sócio-político.

Tendo esse entendimento e a partir da análise da realidade do território extremo oeste catarinense, os agentes de desenvolvimento propuseram as ações descritas no quadro abaixo:

LIMITES	POSSIBILIDADES	DIRETRIZES DE AÇÃO
Ausência de informações e dados locais sistematizados	Presença forte dos movimentos sociais;	1) Mapear os projetos existentes visando uma integração territorial;
Baixa cultura de planejamento	Mercado institucional com condições de crescimento desde que integrado em uma política territorial	2) Criar uma câmara técnica de articulação de projetos que seja responsável pelo levantamento de dados, estudo de viabilidade e planejamento das ações;
Alto grau de disputas políticas partidárias presentes nas instituições dos diferentes setores	Atuação do CONSAD e da EPAGRI;	3) Ter presente em todos os projetos à questão do monitoramento e avaliação visando à sustentabilidade;
Poder público com pouca visão intermunicipal e com visão a curto prazo.	Parceria pública privado;	4) Ter um banco de projetos de acordo com as diretrizes territoriais;
Pouca integração nas ações das diferentes instituições e política territorial incipiente	Sociedade civil presente nos conselhos paritários.	5) Realizar a qualificação dos técnicos de extensão rural e para a elaboração dos projetos;
Baixa participação popular na gestão pública		6) Envolver equipes multidisciplinares no desenvolvimento dos projetos;
Pouca integração Universidade x Comunidade		7) Promover a

		<p>articulação de entidades e movimentos sociais comprometidos com o território para serem proponentes de projetos;</p> <p>8) Promover ações de qualificação dos conselheiros municipais, evitando a cooptação;</p> <p>9) Buscar o diálogo com as instituições de ensino superior a partir do levantamento de demandas do território.</p>
--	--	---

Quadro 04: Matriz de diretrizes da dimensão político – institucional
 Fonte: Primária

Dimensão Social – Esta dimensão envolve os direitos fundamentais da pessoa humana como o acesso à cidadania, à dignidade, ao pluralismo político, à terra, à água, à segurança, à soberania alimentar, a manutenção do patrimônio cultural e religioso, à segurança pública, à saúde, à educação contextualizada, à informação e comunicação. Envolve ainda um conjunto de temas relacionados a qualidade de vida e ao trabalho.

Para gerar desenvolvimento econômico e social é necessário um conjunto articulado de políticas, como forma de melhorar as condições sócio-econômicas da população. Para tanto, é fundamental que haja políticas públicas de sustentação à renda através de mecanismos de apoio financeiro e técnico, de garantia de produção, direito à assistência de populações em situação de vulnerabilidade social, acesso e ampliação aos serviços de infra-estrutura planejados de acordo com o contexto específico da região, levando em conta suas potencialidades, evitando impactos socioambientais e culturais negativos.

Nesse contexto, os agentes de desenvolvimento propuseram para a dimensão social as seguintes ações:

LIMITES		POSSIBILIDADES	DIRETRIZES DE AÇÃO
Deficiência na geração de emprego		Acesso ao ensino superior público (IF-SC);	Articular para que o poder público e suas diferentes secretarias atuem como agente mobilizador e executor de ações e projetos que atendam a
Grande índice de problemas de saúde doenças cancerígenas agravadas pelo uso de agrotóxicos nas lavouras;		Presença de conteúdos e práticas cooperativas na educação formal pública;	família, através da reeducação, resgate de valores, prevenção às drogas e respeito as formas de vida; Mobilizar a sociedade civil para junto com as autoridades competentes reivindicar que a lei ambiental atenda a realidade das
Êxodo rural e agricultura sem sucessores		Acesso aos projetos de habitação rural e urbana;	pequenas propriedades; Elaborar um plano de negócios para potencializar as agroindústrias familiares existentes e servir de aval para implantação de novas;
Pequenas propriedades agrícolas X		Crescimento contínuo da constituição de associações e cooperativas;	Auxiliar no processo de gestão das agroindústrias, associações e cooperativas durante toda a cadeia produtiva;
Legislação ambiental			Promover cursos de qualificação profissional voltada a demanda territorial e ao empreendedorismo;
Crescimento da prática de roubos e assaltos			Estimular a criação de cooperativas urbanas;
Criminalização e preconceito com os movimentos sociais		Agricultura familiar resgatando a diversidade de produção;	Potencializar o trabalho dos movimentos sociais e associações que atuam com ervas-medicinais e alimentos agroecológicos, sementes crioulas;
Consumo inconsciente e não controlado X		Presença de dois projetos da Linha DRS-BB, sendo necessário ampliar;	Articular para que o poder público através de diferentes secretarias
endividamento da população			

		<p>possa promover ações de conscientização do consumo consciente;</p> <p>Envolver a Universidade para realização de pesquisas de diagnóstico das causas de incidência das doenças físicas e mentais na região;</p> <p>Capacitar assessores para que possam promover atividades de formação sobre o relacionamento familiar/responsabilidade familiar coletiva;</p> <p>Fortalecer os espaços de agricultura familiar diversificada, feiras livres, rotas de comercialização;</p> <p>Promover em conjunto com entidades parceiras espaços de debate sobre os riscos do financiamento fácil;</p> <p>Garantir a participação dos movimentos sociais na discussão da política de territórios.</p>
--	--	--

Quadro 05: Matriz de diretrizes da dimensão social

Fonte: Primária

Dimensão ambiental – É necessário que fique claro a indissociação do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social e ambiental, pois enquanto houver iniquidades sociais crônicas e degradação ambiental é impossível atingir o desenvolvimento do país (Agenda 21/2). O desafio da construção de projetos sociais particulares de desenvolvimento local/territorial, calcado nos critérios de sustentabilidade, deve começar prioritariamente não pela economia ou geopolítica, mas sim pelas identidades nacionais, regionais e étnicas presentes em cada sociedade (Agenda 21/1) .

Segundo os autores VIEIRA; BERKES; SEIXAS (2005), o capital cultural está intimamente ligado à maneira pela qual o capital natural é usado; isso porque, o capital cultural abrange o capital social e o capital institucional, bem como, a maneira pela qual as pessoas vêem o mundo natural, os valores, a ética. Por isso as condições de desenvolvimento local sustentável devem levar em consideração a cultura local, devem primar pela participação e gestão comunitária. Nessa mesma linha de pensamento, Jara (apud CANDIL; ARRUDA; ARAKAKI, 2007, p. 77) afirma que:

A transição para uma sociedade sustentável será um processo possível quando sejam valorizados certos elementos estratégicos invisíveis, como o capital humano e o capital social, a participação social e o empoderamento das pessoas e organizações. [...] A insustentabilidade é consequência de nossos próprios atos, ou seja, nossa visão de mundo.

Para propiciar o desenvolvimento local/territorial, a Agenda 21 coloca que é necessário projetos que buscam condições de sustentabilidade ao longo do tempo e as condições de sustentabilidade podem ser mapeadas a partir de indicadores que avaliam a prática da ação coletiva das associações comunitárias, a qualidade das lideranças na sua capacidade de gestão e mobilização articulada nos interesses e nas emoções da população-alvo, o grau de endogenia dos grupos sociais específicos na definição de projetos e na ativação de recursos latentes, ou seja, indicadores que demonstrem um diagnóstico social, que possam monitorar e avaliar os possíveis resultados, calcados nas premissas de sustentabilidade sócio-ambiental.

Acreditando nisso, os agentes de desenvolvimento propuseram para a dimensão ambiental as seguintes ações:

LIMITES	POSSIBILIDADES	DIRETRIZES DE AÇÃO
Esgotamento dos recursos naturais;	Prática de resgate das sementes crioulas;	Criar um grupo/câmara técnica ou conselho para abordar as questões da gestão de recursos naturais;
Alto uso de agroquímicos;	Crescimento e incentivo para as práticas agroecológicas;	
Monocultura do		Elaborar um projeto e buscar

leite, podendo influenciar além das condições ambientais também na questão econômica e social;	Presença de ações de educação ambiental;	fontes financiadores para realizar um diagnóstico de informações ambientais;
Falta de saneamento básico;	BIOMA favorável ao plantio e produção;	Planejar as ações a longo prazo e com olhar sob o foco ambiental.
Baixo monitoramento ambiental;	Presença da cobertura vegetal nativa.	
Baixa qualidade da água.		

Quadro 06: Matriz de diretrizes da dimensão ambiental
Fonte: Primária

Dimensão Econômica – Pelo fato do território extremo oeste de Santa Catarina ter como principal atividade econômica a agricultura familiar, o planejamento e análise da realidade também ocorreram com ênfase nesse foco. Há várias décadas as políticas públicas para a agricultura brasileira vêm obedecendo a uma concepção particular de modernização tecnológica que busca aumentar a produtividade do trabalho através de tecnologias que, cada vez mais substituem o trabalho humano pelo emprego de máquinas, equipamentos e insumos químicos. De um modo geral, essa tecnologia nem sempre é apropriada para as condições específicas da produção familiar e assim os agricultores convivem com uma situação em que a alternativa é a modernização a partir dos moldes da revolução verde, muito embora essa lógica seja prejudicial à própria produção e tenha altos custos ambientais.

Nesse contexto, a construção de um modelo tecnológico adequado aos agricultores familiares é um caminho inevitável, caso se pretenda, efetivamente, implementar um projeto de desenvolvimento sustentável. Para tanto, o desafio maior

é delinear com clareza o processo de transição, o que nem sempre é conhecido e/ou encontra amparo técnico. Deve-se partir do reconhecimento da existência de experiências de organizações não governamentais, sindicais e associativas que apontam para o enfrentamento desse desafio via a adoção dos princípios da agroecologia, como alternativa para a sustentabilidade da agricultura familiar. Por sua vez, a organização econômica da produção é o acesso dos agricultores aos mercados, processo que cria novas oportunidades de trabalho e auxilia na melhoria da renda. Para obtenção desses resultados é fundamental a adoção de políticas públicas de garantia da comercialização da produção da agricultura familiar, além do apoio à infra-estrutura de beneficiamento e agroindustrialização, etapa que agrega valor aos produtos e melhora as estratégias de comercialização.

Torna-se então necessário apoiar o fortalecimento da livre organização de agricultores familiares através de formas associativas ou cooperativas, com recursos adequados e serviços técnicos de apoio capazes de proporcionar a inserção qualificada da produção no mercado. Outro caminho é a busca de complementaridade de renda como o turismo rural, a comercialização de produtos regionais, a utilização de bens culturais como alimentos, danças, músicas.

Além disso, existe ainda os chamados “mercados institucionais” como alternativas a serem exploradas. Estes mercados estão relacionados às compras governamentais (nas três esferas de governo) e movimentam volumes elevados de alimentos que são destinados para os programas e atividades da política nacional de segurança alimentar, possibilitando uma articulação efetiva entre produção, distribuição e consumo, como é o exemplo da Lei 11.947/09, que determina a utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a compra da merenda escolar em produtos da agricultura familiar e de empreendimento familiar rural.

LIMITES	POSSIBILIDADES	DIRETRIZES DE AÇÃO
Abastecimento do território com alimentos provindos de outra região;	Crescimento dos parques industriais; Liberação de crédito; Implantação da	Disponibilizar orientação técnica para as práticas agroecológicas; Disponibilizar e ampliar a logística de transporte e comercialização dos produtos da agricultura familiar;

Falta assistência técnica para as agroindústrias;	Unidade de Beneficiamento de Sementes (desde que atenda todo o território);	Pensar uma política pública que possa integrar campo e cidade e valorizar os produtos locais;
Baixa organização da produção de alimentos;		Potencializar os espaços turísticos locais;
Dependência externa dos insumos para a produção;		Diversificar e massificar a produção agrícola;
Consumo inconsciente e endividamento;		Buscar a legalização dos empreendimentos e produtos padronizados;
		Buscar a agregação de valor dos produtos através da agroindustrialização, processamento e embalagem;
		Ter um espaço para armazenar a produção;
		Realizar o planejamento da produção agrícola com foco da demanda.

Quadro 07: Matriz de diretrizes da dimensão econômica
Fonte: Primária

Além das diretrizes de ação propostas pelos participantes das oficinas que estão acima expostas, foi possível identificar algumas lacunas em cada uma das dimensões, o que se entende ser resultado da falta de compreensão do processo de desenvolvimento territorial por parte de todos os envolvidos.

6.6 REVENDO A LÓGICA DOS PRODUTOS COLETIVOS

A construção da matriz para cada uma das dimensões do desenvolvimento e a percepção que o percurso avaliativo propiciou revelou a necessidade de aprofundar as considerações a partir de uma nova matriz que contivesse novas dimensões de análise, desta vez, mais alinhadas à compreensão de desenvolvimento territorial

adotada nesse trabalho. Estas novas dimensões foram chamadas de eixos devido ao seu caráter de transversalidade com todas as demais já descritas acima.

A escolha desses eixos entendidos como indispensáveis para o processo de desenvolvimento territorial e a elaboração de recomendações para cada um deles, foi possível a partir da soma de todos os instrumentos utilizados no desenho da avaliação desse estudo, desde a condição de colaboradora/integrante do processo de implantação e execução do plano CONSAD, como os relatos dos agentes de desenvolvimento nas entrevistas, a observação participante e as leituras teóricas sobre a temática, somando ainda a experiência da residência social do mestrado que ocorreu no Instituto Interamericano de Cooperación para La Agricultura – IICA Costa Rica.

Eixo Liderança	
Barreiras	Recomendações
Pouca estabilidade dos membros do Fórum CONSAD e fraco repasse das ações as organizações que representam; Cultura individualista e interesse particular por organização;	Fortalecer as redes sociais entre as organizações; Realizar atividades de formação e capacitação em temas de liderança e desenvolvimento territorial, fomentando novas lideranças; Formalizar a participação através de um termo de compromisso de participação dos líderes durante todo o processo, bem como, devolução para a organização que representam;
Eixo Gestão do Conhecimento	
Barreiras	Recomendações
Pouco debate sobre a temática: desenvolvimento territorial e sobre o processo de gestão do novo arranjo; Processo de criação foi acelerado	Promover audiências públicas e participar das sessões municipais para explanar sobre o arranjo; Buscar apoio institucional, técnico e político através de um documento e visitas;

	<p>Criar e manter canais de comunicação diretos com a comunidade e organizações do território;</p> <p>Repassar à comunidade a sistematização das experiências.</p>
Eixo Participação	
Barreiras	Recomendações
<p>Esvaziamento da participação</p> <p>Pouco envolvimento dos órgãos públicos locais;</p> <p>Baixa participação de jovens;</p> <p>Troca de mandatos dos órgãos públicos gera uma quebra no andamento das atividades.</p>	<p>Enfatizar desde o início que o arranjo pretende ser uma rede que estimule a formação de novas lideranças;</p> <p>Fazer um esforço para que as municipalidades participem do processo, pois sem elas é difícil colocar em execução ações de desenvolvimento rural;</p> <p>Buscar envolver a maior quantidade de forças organizativas e setores do território desde o desenho do projeto, criando um sentimento de responsabilidade pelo desenvolvimento;</p> <p>Fazer um regulamento do Fórum CONSAD para que cada membro saiba seu papel;</p> <p>A equipe facilitadora do processo precisa ter uma definição clara do território, conhecendo o mapa de atores atuantes e as relações de poder para mediar os conflitos que possam surgir.</p>
Eixo Gestão das Decisões	
Barreiras	Recomendações

<p>Pouca capacidade de gestão das lideranças;</p> <p>Decisões dependem da secretaria executiva;</p> <p>Não compatibilidade da visão dos técnicos e dos políticos;</p> <p>Não houve avaliação coletiva.</p>	<p>Formação sobre o processo de gestão para as lideranças;</p> <p>Buscar alternativas para a sustentabilidade financeira e política;</p> <p>Elaborar estudos e gerar informação que auxilie na tomada de decisões;</p> <p>Elaborar planos que respondem as necessidades de longo prazo e de curto prazo, e que tenham viabilidade técnica, social, política e econômica de serem executados;</p> <p>Esforçar-se para conseguir um equilíbrio entre as visões técnicas e políticas envolvidas no processo;</p> <p>Buscar a retroalimentação da política através de uma matriz de monitoramento e avaliação.</p>
Eixo Expectativas	
Barreiras	Recomendações
<p>Interesses individuais por recursos federais</p>	<p>Deixar claro sobre as possibilidades de desenvolvimento das ações planejadas e o prazo necessário para cada uma, evitando criar falsas expectativas;</p> <p>Sempre compartilhar a responsabilidade pela execução das ações propostas.</p>

Quadro 08: Eixos transversais às dimensões do desenvolvimento territorial

Fonte: Primária

Outro aspecto que não pode ser esquecido, no processo de construção de uma matriz de diretrizes para o desenvolvimento, é o fato de que mesmo em um território prioritariamente agrícola é importante se ter no momento da elaboração coletiva a presença do setor patronal e de outros setores da economia, pois se entende ser

difícil não seguir a tendência de necessidade de dinamização da vida econômica e social de qualquer território, ultrapassando o foco centrado somente na agricultura familiar e isso ficou apenas como um ensaio, uma tentativa que não foi possível efetivar até o momento.

Outro fator observado no território extremo oeste catarinense é que está faltando a “boa burocracia” na instância territorial, ou seja, uma estrutura mínima, qualificada e disponível que apóie e execute as ações elaboradas e que disponha de um orçamento adequado às despesas de custeio necessárias a execução das diretrizes elencadas, o que ainda não foi possível constituir.

6.7 REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO E APRENDIZAGEM

Es evidente que no basta modificar el enfoque, se requiere también de alinear los valores a esta nueva forma de pensar hasta convertirla en una nueva forma de ser, sentir, pensar y actuar (CAPRA, 1998).

Construir coletivamente um pacto em forma de planejamento para o desenvolvimento territorial é uma tarefa bastante ousada pelo fato de que se faz necessário encontrar formas de dialogar com as forças antagônicas que permeiam o ambiente. As dificuldades inerentes ao processo de planejamento, decorrentes da construção de consensos, da materialização de compromissos e, mais genericamente, da concertação de objetivos permite inferir a relevância da natureza política dessa ação. Entender a relação da dimensão política- institucional e as demais dimensões não é uma tarefa isenta de complexidade, dado que sua compreensão é resultado de um processo que exige a consideração da totalidade dos pontos de vista.

Na matriz de limites, possibilidades e diretrizes de ação, especialmente na dimensão político-institucional, os limites derivados de questões político- partidárias presente em grande parte das instituições dos diferentes setores foi o que mais chamou a atenção e se quer aqui reforçar que a partir das entrevistas realizadas

com os agentes de desenvolvimento, também identificou-se que há o entendimento que este foi o maior desafio e o grande empecilho para a execução das ações propostas em todas as demais dimensões.

O CONSAD fortaleceu, discutiu e sentou com os líderes regionais que resultou no surgimento de novos empreendimentos de economia solidária. Não é o CONSAD que dá o amparo legal, mas ele é um espaço para tirar dúvidas, recorrer a algumas informações pelos empreendimentos, embora muitas das sugestões propostas acabaram não se concretizando na ponta por motivos de disputas partidárias (Agente de Desenvolvimento 04).

A dimensão político-institucional refere-se aos posicionamentos e interesses intrínsecos a toda instituição representativa dos agentes econômicos e sociais e não unicamente àquelas de natureza político-administrativa, apesar de serem mais claramente identificadas neste último espaço. Devido a essa influência generalizada, aborda-se aqui, prioritariamente, o grande desafio percebido durante as entrevistas e oficinas desenvolvidas – a tarefa de considerar os elementos políticos no processo de planejamento do desenvolvimento territorial e a busca pelo equilíbrio entre as questões técnicas e políticas.

Importante salientar que estes desafios somente terão chances de serem superados quando, de um lado, seja superada a sensação generalizada de precariedade que a maioria dos responsáveis políticos tem do desenvolvimento territorial e, de outro lado, quando os responsáveis políticos e institucionais com intervenção em âmbito territorial ultrapassem a concepção conjuntural e oportunista do desenvolvimento territorial e assumam o seu papel de agentes geradores de mudança, guiados por estratégias de desenvolvimento a longo prazo.

Os políticos, tal como se demonstra na teoria e na prática de muitos casos, maximizam esforços para sua reeleição, centrando-se no imediato e desvalorizando, muitas vezes, as ações de médio e longo prazo.

As coisas mudaram muito desde que surgiu o CONSAD principalmente no que se refere a órgãos públicos mudou muito a visão sobre as coisas. O CONSAD trouxe uma visão de política pública diferente a partir do momento que começou a desenvolver suas ações. Eu penso que ainda tem um papel muito grande para

fazer porque muitos atores públicos não têm clara a importância do CONSAD para que os projetos possam se tornar uma política pública que o agricultor tem acesso. Muitos atores públicos não enxergam o CONSAD como um caminho para projetar o desenvolvimento da região e percebo isso principalmente no início de cada administração, pois, a coisa parece que dá um baque (Agente de Desenvolvimento 05).

Contudo, a falta de sensibilidade política para os prazos temporais alargados não é um fato generalizável a todos os agentes políticos e representantes de instituições. Neste sentido a tarefa dos responsáveis pela gestão do desenvolvimento territorial é identificar esses agentes sensíveis a causa e aproveitar a atuação dos mesmos para que o resultado final se torne mais rico e consensual, podendo, a partir de experiências desenvolvidas, demonstrar a importância de ações territorializadas e com visão de futuro ampliada. É importante não centrar esforços na tentativa de envolver todos os agentes e se ter uma visão única de atuação, aproveitando a opinião democrática que a maioria dos envolvidos apresentarem e se empenhar para a execução das propostas, sempre monitorando e apresentando os resultados, podendo assim, ganhar novos adeptos.

Tem-se ainda outro desafio para implementação das diretrizes de ação, o qual é a construção coletiva do instrumental de gestão, contemplando o contínuo monitoramento e avaliação, identificando as dificuldades do decorrer do processo e os resultados globais da matriz proposta. Esse instrumental de gestão necessita contemplar a definição de responsáveis para cada etapa do processo, ou seja, a organização de todo o processo. Fazem parte dessa organização a definição de papéis de cada um dos envolvidos, atribuições a serem assumidas e tarefas articuladas com todas as atividades, com a criação ou o fortalecimento de institucionalidades representativas formalizadas no território, devendo ser instrumentalizada e praticada pelo conjunto de segmentos sociais e entidades componentes do colegiado de desenvolvimento territorial e consorciados do CONSAD.

Construir e praticar esse pacto chega a ser visto por alguns como uma utopia, pois se requer uma transformação que exige dedicação, desprendimento de visões unilaterais, desapego de práticas individualistas por parte das instituições e unificação de esforços pelo desenvolvimento do território. O abandono de posições extremas por parte das duas frentes – técnica e política devem permitir métodos

mais eficientes e sem dúvida mais eficaz. Para tanto, a interação torna-se indispensável. O diálogo próximo entre técnicos e políticos ao longo de todas as fases incrementa a confiança, reduz a falta de foco e contribui para a obtenção de resultados mais consensuais.

Percebeu-se, a partir da avaliação do processo de desenvolvimento do território extremo oeste, que a dificuldade focada na necessidade de integração dos componentes técnicos com os políticos é manifestação do déficit de flexibilidade, da falta de cultura, de cooperação que transpasse os limites de cada instituição e do sistema de valores predominante na sociedade, ou seja, juntos somos mais fortes, mas em primeiro lugar está a minha, a nossa organização e em segundo plano as demais e o território como um todo. Contudo, as instituições parecem não estarem convenientemente preparadas para assumir as responsabilidades de gestão do processo de desenvolvimento territorial e suas metodologias que as tendências atuais lhe atribuem.

De forma geral, as dificuldades de implementação das diretrizes para o desenvolvimento territorial não serão sanadas somente com o planejamento e elaboração de um documento de forma coletiva, mas sim, passa pela necessidade de fomentar uma retroalimentação permanente desse planejamento, onde a participação seja uma atividade cotidiana e a prática do monitoramento e avaliação seja uma ferramenta de aprendizagem territorial.

7. CONCLUSÕES COM GENERALIZAÇÕES DA PEQUISA

“Não podemos aspirar simplesmente a ‘descrever’ os fenômenos e a ‘observar’ seus comportamentos e sim devemos nos propor a intuir e compreender suas causas e relações, identificar suas contradições profundas, situar honestamente nossa prática como parte dessas contradições, e chegar a imaginar e empreender ações tendentes a transformá-la. Somos sujeitos e objetos de transformação. Transformar a realidade, a partir da perspectiva dialética, significa transformarmos a nós mesmos como pessoas, com nossas idéias, sonhos, vontades e paixões” (Oscar Jarra).

A perspectiva do desenvolvimento territorial vem evoluindo de forma expressiva, vindo a se constituir em uma abordagem que possui referências políticas, práticas e teorias que tem influenciado formuladores de políticas e estudiosos. Muitas ações e iniciativas, de caráter territorial, têm recebido o apoio de governos e instituições, assim como organizações da sociedade civil passaram a organizar projetos e formas de gestão que reivindicam um aporte territorial. Por esta razão, a temática merece ser aprofundada, com foco em avaliações de outros processos já implementados dentro do espaço-tempo necessário para o possível aprofundamento que permita visualizar seu impacto.

A construção desse estudo nasceu a partir do encantamento pela temática e do processo vivenciado na tentativa de sua efetivação através da implantação do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD extremo oeste catarinense. Assim, o objetivo principal traçado como meta foi: Compreender os rumos tomados pelo CONSAD do extremo-oeste de Santa Catarina, a partir da assunção do CONSAD como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, numa perspectiva dupla de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica e de desenvolvimento do território).

Felizmente, na busca por atender esse objetivo o respeito pela dinâmica do território sempre esteve presente desde a concepção da ideia do estudo a qual foi compartilhada com atores/lideranças do território até todo seu percurso de execução. Esse respeito e a forma participativa de construção é o que permite

afirmar que o objetivo dentro do horizonte temporal foi atingido e já trouxe contribuições para o território.

A pergunta norteadora dessa trajetória foi inspirada na busca pelo entendimento de por que o CONSAD do extremo oeste de Santa Catarina, problematizado como um modelo de gestão do desenvolvimento territorial, não vem alterando de modo significativo a trajetória de desenvolvimento do território, como preconizado pelo próprio modelo? Dessa forma, foi preciso partir da análise das fases já experienciadas e da busca pela compreensão mais aguçada da cultura local, para, posteriormente, propor uma metodologia de trabalho que seguisse, é claro, alguns valores que a autora não desejou abrir mão, como em especial o fato da necessidade de esse ser um processo amplamente participativo.

Assim, seguindo os passos traçados para dar conta de atender ao objetivo, iniciou-se as leituras inspiradoras sobre o tema e o acompanhamento das atividades do território agora com dupla função – cidadã ativa no processo e pesquisadora observadora na busca de uma avaliação propositiva.

Essa tarefa foi muito rica pelas reflexões que gerou e exigiu um rigoroso controle para controlar o envolvimento e a defesa dos pontos de vista pessoais nos momentos de debates e de coleta de informações com os demais agentes de desenvolvimento, no sentido de não causar nenhum desconforto na colocação das diferentes opiniões.

Quanto a metodologia adotada em relação à escolha da observação participante em grupos que representassem a riqueza do CONSAD, as entrevistas com agentes envolvidos no processo de implantação e execução do CONSAD e a realização de oficinas de elaboração do conjunto de diretrizes foi uma atitude tão assertiva que a própria dinâmica do território esteve em sintonia e gerou uma conotação ainda mais importante para o percurso desenvolvido; ocorre que no decorrer do andamento da pesquisa, mais precisamente no período de execução das oficinas, o território foi reconhecido como território rural, dentro da política do MDA e isso gerou a necessidade do próprio coletivo do CONSAD, responsáveis por articular o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, realizar o processo de avaliação das diretrizes do desenvolvimento territorial visando redesenhá-las, ou seja, a ideia que já era coletiva desde o início, a partir deste

momento, recebeu um reforço para sua execução. Assim, fomos caminhando coletivamente e confirmando todas as hipóteses elencadas no início do estudo.

A partir da pesquisa verificou-se que após seis anos da implantação do CONSAD, malgrado seus aspectos positivos no sentido das primeiras impressões de uma governança territorial capaz de mediar alguns conflitos, especialmente os políticos partidários, a dificuldade de articulação conjunta das entidades públicas, privadas e da sociedade civil representativa dos diferentes segmentos da sociedade ainda está bastante presente, pois o capital social local, apesar de ser conhecido historicamente como um dos mais atuantes, ainda é individualizado por setores.

Aliás, falar em fragilidade do capital social do território é uma ousadia sem tamanho, uma vez que os cidadãos desse território orgulham-se por serem reconhecidos como uma região de forte capital social, o que é relatado em vários estudos do território. No entanto, não quero afirmar aqui que o capital social presente no território não tem desenvolvido importantes funções, porém, acredito que se o mesmo não atuasse setorialmente, sua repercussão seria ainda maior e o resultado no processo de desenvolvimento territorial seria mais eficaz. Reporto-me as palavras de Beduschi Filho e Abramovay:

Em torno dos territórios existem certos modelos mentais partilhados e comportamentos que formam uma referência social cognitiva materializada numa certa forma de falar, em episódios históricos e num sentimento de origem e de trajetórias comuns. Os territórios não são definidos pela objetividade dos fatores de que dispõem, mas antes de tudo, pela maneira como se organizam (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2003, não paginado).

Vale ressaltar que se percebeu que o território não é definido pela objetividade dos fatores, nem mesmo pela subjetividade em acreditar que em um espaço de presença de capital social as políticas territoriais aconteceriam facilmente. Assim, o conjunto de diretrizes para o desenvolvimento territorial precisa partir inicialmente do entendimento de como este espaço se organiza e as relações de poder presentes, e no caso em específico, para além da presença de capital social, o grande desafio ainda é o de transição de uma visão setorial em direção a uma verdadeira abordagem territorial.

Para superar essa setorialização, o caminho sugerido por Ray (2006, apud SCHNEIDER, 2009) é a própria teoria do desenvolvimento territorial endógeno, a qual, segundo ele, pode ajudar a ampliar ou superar a perspectiva setorial que informam as políticas, ajudar a mobilizar os recursos em nível local e reter seus resultados e benefícios no território. Além disso, segundo o autor, esta perspectiva focaliza as ações de desenvolvimento a partir da necessidade das pessoas, das capacidades e das perspectivas locais, o que confere ao processo um caráter ético e comprometido com a comunidade local.

Falando em abordagem territorial, em consonância com a segunda hipótese, percebeu-se que o conceito de desenvolvimento territorial e suas vantagens ainda não está claro para todos os agentes de desenvolvimento do extremo oeste catarinense, e isso é um dos principais motivos, que somado aos demais, é responsável pelo incipiente pacto de forças territorial, mantendo, mesmo após a implementação do modelo CONSAD de gestão, a existência de ações isoladas.

Sugere-se nesse sentido o fortalecimento do capital social existente e a criação de um novo capital social e humano através de momentos de formação, aonde possa ser visualizada a necessidade de aproveitar o potencial do território, pois somente com uma população informada, preparada e ativa as políticas territoriais poderão atingir seus objetivos a fim de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

Entende-se ser importante seguir as proposições identificadas a partir do percurso da avaliação e continuar apostando no processo ainda incipiente de desenvolvimento territorial, pois assim como Sumpsi (2007, apud SCHNEIDER, 2009, p. 24) acredita-se que existem evidências de uma série de vantagens das políticas territoriais.

(a) el fortalecimiento de la cultura participativa; (b) la adquisición de capacidades locales para la negociación y concertación entre actores locales, públicos y privados; (c) el aumento de la autoestima de la población local al sentirse protagonistas de su futuro; (d) la toma de conciencia de que el desarrollo también depende de la población y que no todo lo puede y debe resolver el Estado, lo que contribuye a crear un cambio de actitud y comportamiento de la población local, que pasa de una actitud pasiva a otra más activa; (e) el reconocimiento de la existencia de recursos locales ociosos y de conocimientos valiosos que se estaban perdiendo; (f) la mejora del acceso a la información por parte de la población local que no suele tener acceso a La información; (g) el proceso de debate social que comporta este enfoque ayuda a crear una visión colectiva de la sociedad local sobre el futuro del territorio, que permite sentar las bases de un proyecto común para dicho territorio.

Para ter maiores chances de êxito, entende-se ser fundamental a necessidade de se trabalhar as múltiplas dimensões do território, respeitando suas particularidades e trabalhando a partir da perspectiva da sua endogenia. Essa premissa precisa estar presente no ciclo de gestão do território, sendo que esse seja construído localmente e se torne um pacto coletivo. No caso da experiência do CONSAD extremo oeste catarinense, o processo de gestão não partiu dos atores locais e o modelo adotado, proposto pelo MDS não foi suficiente problematizado e por conseqüência não conseguiu legitimidade entre todos os envolvidos, enfrentando na prática várias dificuldades, entre essas, o fato de o monitoramento e avaliação terem sido praticados de forma pontual e inadequada, sem conseguir desencadear um processo de aprendizagem prático-institucional e social.

Na tentativa de ajudar a repensar o conjunto de diretrizes do desenvolvimento territorial foi colocado em prática o processo de realização das oficinas de trabalho como uma ação coletiva que possibilitou, dentro de sua flexibilidade, retomar a mobilização dos diferentes atores e aprofundar o debate e a troca de saberes - práticos sobre o histórico do território e a situação atual, com seus limitantes, oportunidades e estratégias de ação, bem como, a própria avaliação do modelo CONSAD de gestão do desenvolvimento territorial que foi suscitada nos agentes do desenvolvimento e pode ser considerado um importante resultado. Há ainda o desafio de continuar o trabalho dentro de cada dimensão, incluindo para cada estratégia de ação da matriz elaborada, os projetos a serem executados, os indicadores de avaliação e os responsáveis por cada atividade e, principalmente,

torná-la um conjunto de diretrizes que contribua com todo o ciclo de gestão e que tome formas e capacidades de, posteriormente, se retroalimentar.

Corroborando com Saquet (2009), o território é construído espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por determinado grupo social. Assim, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas. Dessa forma, entende-se ser necessário primeiro ampliar as discussões das políticas territoriais para além dos atores já organizados e atingir os chamados agentes locais invisíveis⁸ - cidadãos não inseridos nem na base sindical, nem em cooperativas, nem em movimentos sociais e nem em grupos de economia solidária – uma realidade bastante presente do território extremo oeste catarinense; segundo, compreender que o desenrolar do desenvolvimento territorial é um processo a longo prazo, pois é praticamente impossível transformar visões e ações históricas, bem como, entraves culturais e estruturais em períodos reduzidos de tempo; terceiro, é necessário a compreensão de que o desenvolvimento territorial não exige somente inovar a forma de executar as políticas, mas sim, implica em educar de uma maneira diferente, comunicar diferente e, principalmente, sentir paixão pelos processos participativos e amor pelo local onde se vive.

Deseja-se que este trabalho gere aprendizagem especialmente ao território para o qual é dedicado e suscite novos estudos para aprofundar a temática em outros territórios.

⁸ Adaptado do Livro: Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios, Vol 12. 2010, p. 214.

REFERÊNCIAS

ADIB, Alberto R. **Guía para La formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: um abordaje participativo com enfoque territorial**. Asunción, Paraguay: IICA, 2010

ABRAMOVAY, R. **Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte**. In: IICA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.

_____. **"O capital social dos territórios: repensando o Desenvolvimento territorial"**. In *Economia Aplicada*, volume 4, nº. 2, abril/junho, 2000.

_____. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

BEDUSCHI, Luiz Carlos Filho. **Participação e Aprendizagem Social em Processos de Desenvolvimento Territorial Rural: Evidências de Dois Estudos de Caso no Brasil**. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 38, nº 2, abr-jun. 2007.

BEDUSCHI FILHO, L.C; ABRAMOVAY, R. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER),XLI., 2003, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: SOBER, 2003. não paginado.

BELLEN. Hans Michael van. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro. FGV, 2006.

BOISIER, Sérgio. **El difícil arte de hacer región**. Cusco. Centro de Estudios Regionales Andinos, 1992.

_____. **Sociedad Civil, Actores Socielles y desarrollo regional**. Santiago do Chile: Ilpes/Cepal, 1995.

BOULLOSA, Rosana. **Avaliação e Aprendizagem**. In. "Avaliação e Monitoramento de projetos sociais". Curitiba: IESDE; 2009.

_____. **Avaliação e Sistemas de Apoio à decisão** – Reflexões de conteúdo. Salvador, CIAGS/UFBA, 2006.

_____. **Descobrimo a Natureza da Avaliação e Monitoramento de Processos de Desenvolvimento Socioterritorial**. In. BOULLOSA, R.F; RODRIGUES, R.W.S. Avaliação de Processos de Desenvolvimento Socioterritorial: DRS – Banco do Brasil, 2010.

_____. **Introdução à Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. In. “Avaliação e Monitoramento de projetos sociais”. Curitiba; IESDE; 2009.

_____. **O desenho da pesquisa avaliatória**. In. “Avaliação e Monitoramento de projetos sociais”. Curitiba, IESDE; 2009.

BOULLOSA, Rosana; TAVARES, Edigilson. **Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais**. IESDE; Curitiba, 2010.

BORCHARDT, Ilmar. **Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina: mapa da fome**. Florianópolis : SDS/Instituto Cepa/SC, 2003.

CANDIL; Rosemarly Fernandes Mendes; ARRUDA, Eduardo José de; ARAKAKI, Andréa Haruko. **O Cumbaru(*Dipteryx alata* Vog.), o desenvolvimento local e a sustentabilidade biológica no assentamento Andalucia, Nioaque/MS**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. V. 8, N. 1, p. 75-80, Mar. 2007.

Capra, Frijot. **La trama de la vida**. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos. Barcelona, España: Editorial ANAGRAMA 1998.

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL (CPDS) **Agenda 21 Brasileira: 1. Resultado da consulta nacional**. Brasília,

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL (CPDS) **Agenda 21 Brasileira: 2. Ações prioritárias**. Brasília, MMA/PNUD, 2002.

DALLABRIDA, Valdir R. **A gestão territorial através do diálogo e da participação**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol XI, núm. 245, agosto de 2007.

DALLABRIDA, Valdir R.; SIEDENBERG, DIETER R.; FERNÁNDEZ, Victor R.. **A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento: sua compreensão a partir da análise da trajetória de um âmbito espacial periférico**. In: Seminário Internacional sobre desenvolvimento regional, 2, 2004, Santa Cruz do Sul. Anais. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2004. Em CD.

DERLIEN, H-U. “**Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas**”. Revista do Serviço Público, 52 (1), 2001

ECHEVERRI, R. P. **Aspectos conceptuales y metodológicos de un proceso de construcción de tipologías de territorios de identidad**. Brasília: IICA, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.20, n.59, 2005.

FEREIRRA, José. **Do Desenvolvimento Local ao Desenvolvimento Territorial**. XIX ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, São Paulo, 2009. Disponível em: [http:// www.geografia.fflch.usp.br](http://www.geografia.fflch.usp.br). Acesso em 26 de Outubro de 2010.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: _____.(org). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Editora Casa da Qualidade, 2002.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro. **Organizações e Interorganizações na gestão do desenvolvimento sócio territorial**. V.11; EAUFBA. Salvador, 2004.

FLORISBELO, Glauco R. Estudo propositivo da base econômica territorial: Território Médio Rio Doce. MDA/SDT, Viçosa-MG, 2005.

FOULCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

FRANCO, Augusto de. **O conceito de capital social e a procura de um índice sistêmico de desenvolvimento local integrado e sustentável**. In SILVEIRA, Caio Marcio; COSTA REIS, Liliane da (orgs.). Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias. Rede DLIS/RITS, 2001.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FROEHLICH, José Marcos. **O “Local” na Atribuição de Sentido ao Desenvolvimento.** In: Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.94, Maio/Dez, 1998.

FURTADO, R.; FURTADO, E. **Intervenção Participativa dos Atores – INPA:** uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento local sustentável; IICA, Brasília, 2000.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, 1995.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da Desterritorialização:** do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos.** São Paulo: Contexto, 2002.

HARDY, Cynthia e CLEGG, Stewart R. Alguns ousam chamá-lo de poder. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (org). **Handbook de estudos organizacionais:** modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2001. V. 2.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Desenvolvimento Territorial:** Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais; Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Representação do IICA no Brasil. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios.** Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol.12, Dezembro 2010.

MILANI, Carlos. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil).** Projeto de pesquisa: Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia, Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS), 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 5. Petrópolis, VOZES, 1999.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS.
Guia do CONSAD. Brasília. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2004.

_____. **Relatório do I Encontro Regional dos CONSADS da Região Sul I.** Construção de parcerias estratégicas para o desenvolvimento local e fortalecimento institucional dos CONSADs. MDS, Florianópolis, 2006.

MIRANDA, Byron Abaunza. **Capital social, institucionalidad y territorios:** el caso de Centroamérica. IICA 2ed. Nicaragua y Costa Rica, 2003.

MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el "monstruo" en aliado:** la evaluación como instrumento de la gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Publicación I-23. Link: <http://indes.iadb.org/pub/I-23.PDF>. Acesso em 26 abril de 2008

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. **Capital Social e Crescimento Econômico: Mecanismos.** IN Revista Econômica do Nordeste, vol. 31, Fortaleza, 2000.

ORTEGA, Antonio César. **Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil:** limites e potencialidades dos Consads. IN RER, vol.45, n.2. Abr/Jun. Rio de Janeiro, 2007.

OSBORNE, D; GOEBLER, T. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 10. ed. Brasília, DF: MH Comunicações, 1998.

Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o planejamento. IICA Brasil, Brasília, 2005.

PERICO, Rafael Echeverry. **Identidade e território no Brasil.** Brasília: IICA, 2009.

PORTAL MESORREGIÃO GFM. **A mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: uma análise das políticas de desenvolvimento neste “território”.** Disponível em: <http://www.mesorregiao-gfm.org.br>. Acesso em: 17 de Fevereiro de 2010.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RICOTA, Giuseppe. **Cooperativismo, associativismo e capital social.** Palestra proferida no Auditório da Unijuí, no dia 21 de Julho de 2003.

SACHS, Ignacy. **Em busca de novas estratégias de desenvolvimento**. Estudos Avançados, São Paulo, v.9, n.25, 1995.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço, Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4 ed. 4 reimp. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. **Território e Dinheiros**. In: Território e Territórios. Niterói: Programa de Pós Graduação em Geografia – PPGeo-UFF/AGB, 2002.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. **Leituras do conceito de território e de processos espaciais**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SAQUET, Marcos, SPOSITO, Eliseu Sevério. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SCHNEIDER, Sergio. **CIÊNCIAS SOCIAIS, RURALIDADE E TERRITÓRIOS**: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v.4, n. 7, fev. 2009.

SCRIVEN, Michael. **The methodology of evaluation**. In R.E. Stake (ed.) *Curriculum evaluation*. AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation (Vol. 1). Chicago: Rand McNally, 1967.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras; 2000.

SEPÚLVEDA, S. Sérgio. **Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para La planificación**. San José, Costa Rica: IICA, 2008.

SILVEIRA, Caio Márcio. **Miradas, métodos, redes: o desenvolvimento local em curso**. In: SILVEIRA, Caio Márcio; REIS, Liliane da Costa. **Desenvolvimento Local: dinâmicas e estratégicas**. Rio de Janeiro: Rede DLIS/RITS, 2001.

SOUZA, M. L. **A Teorização sobre o Desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma 'Teoria Aberta' do Desenvolvimento sócio espacial**. Território, Rio de Janeiro, n. 1, v.1, jul./ dez. 1996.

SOUZA, Rosimeri Melo. **Redes de monitoramento socioambiental e tramas da sustentabilidade**. Sustainable development, 2007.

Um Brasil para Todos. Governo do Brasil, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: ATLAS, 1987.

VIEIRA, P. F., BERKES, F., SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de Recursos Naturais: Conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis, Secco/APED, 2005. 416p

APÉNDICE

APÊNDICE A- ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1) Do seu ponto de vista quais são as principais marcas históricas do desenvolvimento do Extremo Oeste de SC (refletir sobre desde o início da ocupação do território)

a. Indicar principais elementos positivos

b. Indicar principais elementos negativos

2) O que poderia ter sido feito no passado para que o Extremo Oeste fosse mais desenvolvido hoje?

3) O que você entende por desenvolvimento territorial?

4) Que atores sociais você identifica que contribuem atualmente para o desenvolvimento do território Extremo Oeste de SC? Justifique

Tabela para ser preenchida pelo/a entrevistador/a enquanto o/a entrevistado/a responde	
ATOR SOCIAL	PORQUE / NO QUE CONTRIBUI?

5) Conhece/conheceu o CONSAD (Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local)?

() Sim () Não

Se conhece, acha que este consórcio contribui/contribuiu com o desenvolvimento do Extremo Oeste?

() Sim () Não

a) Se acha que contribui ou contribuiu, indique de que forma.

b) Se acha que não contribui, indique porque.

6) Você conhece a forma jurídica do CONSAD e as mudanças que ocorreram desde a sua constituição ?

() Sim () Não

a) Você conhece as diferenças entre os dois formatos jurídicos já experimentados?

() Sim () Não

b) Se conhece, você acha que essa mudança pode contribuir para promover o desenvolvimento territorial? Porque?

7) Indique os principais problemas atualmente vividos pelo território Extremo Oeste de SC.

a). De caráter social:

b). De caráter ambiental:

c).De caráter econômico:

8) Em seu ponto de vista, quais são as principais diretrizes ou opções estratégicas que deveriam ser adotadas para superar os problemas existentes e promover o desenvolvimento do território Extremo Oeste?

9) Se o/a entrevistado tivesse que organizar uma ordem de prioridade de opções estratégicas para o desenvolvimento do território, em qual ordem de prioridade colocaria as opções abaixo? Numerar de 1 a 4, da mais importante para a menos.

() Geração de Trabalho e Renda

() Construção da Soberania Alimentar

() Recuperação e Preservação Ambiental

() Fortalecimento da Organização Social

10) De que escolhas ou caminhos os atores sociais da região (organizações, movimentos e instituições) deveriam se afastar para promover um desenvolvimento efetivo do território Extremo Oeste de SC?

11) O que você acha que falta para promover um desenvolvimento efetivo do território Extremo Oeste de SC?

Do ponto de vista organizacional (das organizações e movimentos sociais):

Do ponto de vista institucional (leis, regras, ordenamentos, instituições estatais):

Do ponto de vista tecnológico:

Do ponto de vista infraestrutural (infra-estruturas para o desenvolvimento):