



Gestão do Desenvolvimento Territorial



**Rosana de Freitas Boullosa
Janaina Lopes Pereira Peres**

**Análise, elaboração e gestão de
programas e projetos**

Análise, elaboração e gestão de programas e projetos

A large, stylized graphic of a plant branch with several leaves, rendered in various shades of blue and teal, occupies the left side of the cover.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Rosana de Freitas Boullosa
Janaina Lopes Pereira Peres

Análise, elaboração e gestão de programas e projetos

Salvador
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva
Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira
Pró-Reitoria de Extensão Universitária
Pró-Reitora: Fabiana Dultra Britto
Escola de Administração
Diretor: Horacio Nelson Hastenreiter Filho
Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
Tânia Maria Diederichs Fischer

Superintendência de Educação a Distância - SEAD

Superintendente
Márcia Tereza Rebouças Rangel
Coordenação de Tecnologias Educacionais
Haenz Gutierrez Quintana
Coordenação de Design Educacional
Lanara Souza

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Presidente da Caixa
Pedro Duarte Guimarães
Vice-Presidente de Habitação:
Jair Luís Mahl
Superintendente Nacional SUHEN:

Rodrigo Souza Wermelinger
Gerente Nacional GEHPA:
Angélica Djenane Philippe Correa
Gerente Executiva:
Renata Heringer Gadia da Costa
Gestão do Desenvolvimento Territorial
Coordenadora:
Profa. Tânia Maria Diederichs Fischer
Design Educacional: Agnes Bezerra Freire de Carvalho; Coordenação Executiva:
Rodrigo Maurício Freire Soares; Supervisão de Tutoria: Gizele Amorim Conceição

Produção de Material Didático
Coordenação de Tecnologias Educacionais
CTE-SEAD
Núcleo de Estudos de Linguagens & Tecnologias - NELT/UFBA
Coordenação:
Prof. Haenz Gutierrez Quintana
Projeto gráfico:
Prof. Haenz Gutierrez Quintana
Foto de capa:
Prof. Haenz Gutierrez Quintana
Equipe de Revisão:
Edivalda Araujo; Julio Neves Pereira

Márcio Matos; Simone Bueno Borges
Equipe Design
Supervisão: Alessandro Faria
Edição / Ilustração: Ana Paula Ferreira; Marcos do Nascimento; Moema dos Anjos; Ariana Santana; Marccone Pereira; Michele Duran de Souza Ribeiro; Rafael Moreno Pipino de Andrade
Gerente de AVA: Jose Renato Oliveira
Design de Interfaces:
Raissa Bomtempo; Jessica Araujo
Equipe Audiovisual
Direção: Haenz Gutierrez Quintana
Produção: Ana Paula Ramos; Daiane Nascimento dos Santos
Câmera, teleprompter e edição:
Gleydson Públio; Valdinei Matos
Edição: Deniere Silva; Flávia Braga; Jeferson Ferreira; Jorge Farias.
Animação e videografismos: Bianca Silva; Eduarda Gomes; Roberval Lacerda; Gean Almeida
Edição de Áudio: Cícero Batista Filho; Greice Silva; Mateus Aragão; Rebecca Gallinari



Esta obra está sob licença Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFBA

B764 Boullosa, Rosana de Freitas.
Análise, elaboração e gestão de programas e projetos/ Rosana de Freitas Boullosa, Janaina Lopes Pereira Peres - Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação à Distância, 2019.
123p.
Esta obra é um Componente Curricular do Curso de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Territorial com Ênfase em Política Habitacional na modalidade EaD da UFBA/ SEAD.
ISBN: 978-85-8292-235-4
1. Planejamento urbano. 2. Urbanização. 3. Desenvolvimento social. I. Peres, Janaína Lopes Pereira. II. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. III. Universidade Federal da Bahia. Superintendência de Educação a Distância. IV. Título.

CDU: 711

Sumário

Carta de Apresentação	8
Introdução	9
Unidade 1 – Compreendendo os projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial	13
1.1 O que entendemos por território e por intervenção socioterritorial?	15
1.2 Quais as dimensões importantes que devemos levar em consideração	17
a) Complexidade de atores.....	17
b) Múltiplas racionalidades.....	20
c) Interação entre escalas	22
d) Modelos de governança.....	25
e) Práticas territoriais.....	28
1.3 Síntese da Unidade 1	29
Unidade 2 - Conhecendo as principais tipologias de instrumentos de intervenção socioterritorial.....	31
2.1 Tipologia de instrumentos de intervenção socioterritorial.....	33
2.1.1 Planos de Ordenamento/desenvolvimento territorial	34
2.1.2 Planos Setoriais e Intersetoriais	37
2.1.3 Pactos Territoriais.....	40
2.1.4 Arranjos Produtivos Locais.....	42
2.1.5 Instrumentos de Participação.....	45
2.1.6 Instrumentos de Cooperação Socioterritorial.....	49
a) Consórcios Públicos e Consórcios Intermunicipais.....	50
b) Convênios	52
2.1.7 Instrumentos de Indução por Governança Socioterritorial.....	54
a) Redes de cooperação/colaboração	54
b) Territórios Rurais (ou de Identidade) e Territórios da Cidadania.....	56
c) Experiências ativadas por coletivos locais.....	57
2.2 Síntese da Unidade 2.....	59

Unidade 3 – Aprendendo a elaborar projetos de intervenção socioterritorial	61
3.1 Sobre o marco histórico-legal.....	62
3.2 O modelo geral por movimentos de projeção	66
a) <i>Problematizando o território como Rede de Práticas</i>	68
b) <i>Problematizando os futuros possíveis e os já projetados</i>	71
c) <i>Construção dos objetivos de desenvolvimentos</i>	74
d) <i>Construção dos instrumentos de indução do tal desenvolvimento</i>	76
e) <i>Projeção do sistema de aprendizagem e de avaliação</i>	79
3.3 Algumas considerações sobre este percurso	82
3.4 Síntese da Unidade 3	83
Unidade 4 – Aprendendo a desenhar avaliações para projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial	85
4.1 O desenvolvimento da avaliação como campo de estudos e práticas ..	86
4.1.1 <i>As especificidades do campo no Brasil</i>	89
4.2 Os principais caminhos avaliativos	91
4.2.1 <i>A classificação que usaremos</i>	93
a) <i>Macro-escola Científico-experimental</i>	93
b) <i>Macro-escola Gerencialista</i>	94
c) <i>Macro-escola Antropológica</i>	94
d) <i>Macro-escola Participativa</i>	95
e) <i>Macro-escola Axiológica</i>	96
4.3 O que entendemos por avaliação de intervenção socioterritorial	96
4.4 Um Caminho para se Desenhar Processos de Avaliação de Projetos de processos induzidos de desenvolvimento socioterritorial.....	99
4.4.1 <i>As cinco dimensões do desenho avaliativo</i>	103
a) <i>Problematização dos contornos do objeto a ser avaliado, do contexto da avaliação e do quadro de argumentos e valores envolvidos</i>	103
b) <i>Formulação e pactuação do problema de avaliação</i>	104
c) <i>Construção do desenho da pesquisa avaliativa</i>	106
d) <i>Organização do processo avaliativo e da sua gestão</i>	108
e) <i>Pactuação dos usos da avaliação e da difusão de seus resultados</i>	110
4.5 Síntese da unidade.....	111
Algumas palavrinhas finais.....	113
Referências	115

Sobre as autoras

Rosana de Freitas Baulosa

É professora associada da Universidade de Brasília (UnB), lotada junto ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas. Integra o quadro de professores permanentes dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS/UFBA) e Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/UnB). É ainda Editora da Revista Nau Social, coordenadora nacional da Escola Livre em Gestão Social e líder do Grupo de Pesquisa CNPq Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social.

Email: zanzanzan@gmail.com

Janaina Lopes Pereira Peres

É bacharel em Turismo e Hotelaria. É mestre e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI, pela Universidade de Brasília - UnB. É membro do grupo de pesquisa ‘Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social’ e membro da Escola Livre em Gestão Social - ELGS. Desenvolve suas pesquisas na linha de Desenvolvimento e Políticas Públicas e interessa-se, especialmente, pelas temáticas de política urbana, arte e cultura públicas, análise e interpretação de experiências públicas e sociedades em movimento.

Email: janainaperes@gmail.com

Apresentação

Caríssimo(a) aluno(a),

Seja muito bem vindo(a) à disciplina “Análise, elaboração e gestão de programas e projetos”, do MBA em Gestão do Desenvolvimento Territorial com Ênfase em Política Habitacional.

Nosso desejo é que este material, carinhosamente preparado, possa estimulá-lo(a), não apenas a refletir, criticamente, sobre intervenções socioterritoriais já desenhadas e já realizadas, mas que também te motive a abrir e a percorrer novos percursos, a levantar novas perguntas, a desenhar novos instrumentos e, principalmente, a se reconhecer, também, enquanto um praticante dos territórios. Assim, esta disciplina foi construída com a ambição de lançar um novo olhar, crítico-reflexivo, ao tema das intervenções socioterritoriais pretensamente indutoras de desenvolvimento - com foco na análise das dimensões e dos tipos de instrumentos de intervenção, na elaboração de projetos de intervenção e na avaliação de projetos - porque entendemos que os modos como significamos e como interpretamos os processos de intervenção socioterritorial podem nos auxiliar na compreensão do que temos nas mãos e na construção do que está por vir.

Quem é o ‘público’ das intervenções baseadas no território? Quais são os atores socioterritoriais e seus graus de engajamento nos diferentes modelos de governança socioterritorial? Quais os possíveis caminhos para a construção de novas práticas e de novas experiências socioterritoriais que estejam nas bases de projetos inovadores de intervenção socioterritorial para um tipo de desenvolvimento mais inclusivo, mais participativo, mais coletivo, mais reflexivo e mais voltado à aprendizagem, ao aprofundamento democrático e à emancipação?

Ao longo de quatro unidades, vamos tratar de questões permeadas por múltiplas espacialidades e diferentes temporalidades, que possuem rebatimento nas mais diversas dimensões da vida em sociedade: na política, na economia, na cultura, no meio ambiente, na formação de estudantes, de gestores e de analistas de políticas públicas, na produção de conhecimento, na formação identitária dos sujeitos socioterritoriais e na formação de nossas próprias subjetividades e sociabilidades. Os fios que unem as quatro unidades desta disciplina e que pretendem conduzi-lo(a) em suas práticas profissionais e socioterritoriais são a reflexividade e a perspectiva sociocêntrica.

Desejamos a todas e todos uma excelente experiência.

Sigamos juntos(as) aprendendo!

Introdução

Este módulo é dedicado ao tema da Análise, elaboração e gestão de programas e projetos de intervenções socioterritoriais e o objetivo desta introdução é apresentar ao(à) leitor(a) o lócus ontológico de construção dos conteúdos que serão aqui desenvolvidos, com reverberações diretas sobre os planos da episteme, da análise, do método e da deontologia. Trata-se, portanto, de uma apresentação das premissas de valor que guiaram a construção deste texto.

Para começar, ontologicamente, problematizamos o território como parte do campo de estudos em políticas públicas, o qual pode ser compreendido como políticas públicas do território ou como políticas públicas do desenvolvimento socioterritorial. Contudo, como este campo é muito amplo, convém explicar que estamos alinhados com a chamada tradição pós-positivista, contra-mainstream, mais particularmente com o que chamamos de estudos críticos em políticas públicas, um movimento importante que vem propondo, desde os anos 80, uma virada argumentativa no estudo das políticas públicas (FISCHER, 2016). E compreender políticas públicas como argumentos significa privilegiar a dimensão da interpretação, inclusive no que concerne ao método como unidade fundamental de problematização dos processos de governo desenvolvidos em diferentes contextos sociais. Além de crítico, este trabalho também aproxima-se do chamado pragmatismo clássico estadunidense, sobretudo a partir das contribuições do filósofo John Dewey, pela ancoragem nos conceitos de experiência, como interação (transação, para Dewey) entre os atores, de reflexividade como contexto de aprendizagem, e de público, como contexto de definição, produção e tratamento dos problemas públicos.

Ao compreendê-lo como tal, emerge a distinção entre o território como categoria de análise e como instrumento de gestão, levando-nos à filiação à segunda compreensão, próxima ao universo da tradição italiana. Assim, nos conectamos com a leitura proposta por Pierluigi Crosta, que interpreta o território como o êxito de práticas de uso das comunidades que o conformam

(CROSTA, 2009), numa visão que privilegia a noção de território-rede em detrimento à de território-zona, como será discutido na Unidade 1. Com estes novos contornos epistêmicos, assumimos e apresentamos a nossa compreensão de intervenção socioterritorial como:

um processo planejado e articulado de promoção do desenvolvimento social sobre um território compreendido com uma rede de práticas de uso, que o modelam e são por ele modelados, por meio de ações que envolvem, pelo menos, cinco dimensões críticas de análise (complexidade de atores; múltiplas racionalidade; interação entre escalas; modelos de governança e práticas territoriais), e outras cinco, também críticas, de projeção (redes de práticas; futuros possíveis; objetivos de desenvolvimento, instrumentos e argumentos; e sistema de aprendizagem e de avaliação).

À esta compreensão subjaz uma matriz de análise, para a compreensão dos processos em questão, levando-nos à apresentação de um elenco possível de tipos de experiências de indução de desenvolvimento socioterritorial, a partir de uma noção de instrumento como estrutura técnica e discursiva de ação territorial. Estes tipos, como serão vistos na Unidade 2, são os seguintes: Planos de Ordenamento/Desenvolvimento Territorial; Planos Setoriais e Intersetoriais, Pactos Territoriais, Arranjos Produtivos Locais, Instrumentos de Participação, Instrumento de Cooperação Territorial e Instrumentos de Indução por Governança Socioterritorial. A ordem de apresentação escolhida foi do mais tradicional, ou seja, do que mais compreende o território como território-zona, para o menos tradicional, que compreende o território como território-rede.

Da articulação entre os planos já problematizados, são construídas duas outras novidades que se estruturam no plano do método. Uma primeira que concerne à elaboração de projetos de intervenção socioterritorial, objeto da Unidade 3, na qual propomos que a mesma fosse socialmente e dialogicamente trabalhada a partir de cinco movimentos de projeção, os quais permitem desde a problematização do território como Rede de Práticas, dos seus futuros possíveis e os já projetados, passando pela construção dos objetivos de desenvolvimentos e dos instrumentos de indução do tal desenvolvimento, até chegar na desejada e, quase sempre esquecida, projeção do sistema de aprendizagem e de avaliação. E uma segunda, voltada para o desenho de avaliações para projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial, objeto da Unidade 4, cujos movimentos de projeção envolvem a problematização dos contornos do objeto a ser avaliado, do contexto da avaliação e do quadro de argumentos e valores

envolvidos, a formulação e a pactuação do problema de avaliação, a construção do desenho da pesquisa avaliativa, além da organização do processo avaliativo e da sua gestão, concluindo com a pactuação dos usos da avaliação e da difusão de seus resultados.

Para ambos os casos, a projeção assume o caminho deontológico da criação de contexto para a projeção de públicos, como parte que define a ação dos próprios gestores públicos e privados, para as intervenções de indução ou promoção de desenvolvimento socioterritorial, imputando-lhes papéis menos centralizadores em relação ao fomento de tais intervenções. Como tentaremos mostrar ao longo de todo o texto, acreditamos e propomos uma projeção de território como a projeção de um público territorial, fruto da noção de território como redes de práticas de uso, bem como na ancoragem da argumentação, que nos leva para uma ideia de convivência entre múltiplas racionalidades, em detrimento da primazia da formalização normativa para a tomada de decisão, como defendida por uma racionalidade instrumental única, já há muito superada.

Como últimas palavras introdutórias, que conformam um pouco a nossa posicionalidade de sentido e de significado em relação ao campo de estudos das políticas públicas territoriais, defendemos que a construção de novas territorialidades e novas esclaridades encontram respostas mais concretas na construção argumentativa de públicos, pois estes, uma vez que se reconheçam como tal, podem desenvolver, de modo situado e implicado, suas próprias experiências de participação e de tomada de decisão coletivas. E defendemos tal posição por acreditarmos, que, deste modo, aumentamos as chances de que tais construções produzam experiências democráticas e democratizantes, pois já carregariam consigo o equilíbrio necessário entre consenso e dissenso social, como êxito de uma pactuação argumentada de quadros de valores em disputa democrática que modelam e são modelados por territórios, particularmente por aqueles que problematizam seus próprios processo de aprendizagem e de inovação.

UNIDADE 1

Compreendendo os projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial

Para compreendermos em profundidade os significados contidos na noção de intervenção socioterritorial, particularmente naquelas que podem ser classificadas como intervenções de indução de desenvolvimento socioterritorial, convém, primeiro, situarmos alguns dos conceitos nela contidos. Começemos com o conceito de território, pois este subjaz o de socioterritorial, para, logo em seguida, buscarmos triangulá-los com o importante conceito de desenvolvimento e assumirmos, por fim, uma perspectiva projetualmente indutiva.

Há muitos modos de compreendermos território. Os primeiros contornos se difundem a partir dos trabalhos de Friedrich Ratzel, em meados do século XIX, com a incorporação de uma dimensão processual à sua compreensão. Mas é no século seguinte, como nos lembra Marcos Aurélio Saquet (2014), que a noção de território ganha pluralidade e, junto com a de territorialidade, expande-se para, pelo menos, cinco diferentes direções: uma primeira, que explora uma perspectiva mais econômica, fortemente inspirada no materialismo histórico e dialético marxista, problematiza o território a partir das relações desiguais de produção, as quais gerariam subordinação, exploração, alienação e segregação entre as classes sociais; uma segunda, embora próxima da primeira por compartilhar das mesmas fontes de inspiração, explora as noções de domínio e de controle, ao trazer para o debate a ideia de soberania dos Estados; uma terceira, de matriz claramente cultural, explora o território como um fenômeno que modela e é modelado por símbolos, sentimentos, memórias e outros elementos constituidores das identidades territoriais; uma quarta, emersa nos anos 1990, reúne um pouco das antecedentes, propondo estruturas multidimensionais de análise, com foco nas relações sociais da vida contemporânea; e uma quinta, também situada na década de 1990, menos rígida em termos conceituais, relaciona a noção de território às discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento local.

Estas importantes direções apontadas por Saquet (2014), contudo, não revelam uma outra possibilidade interpretativa, a qual queremos dar ênfase: a diferença entre o território compreendido como categoria de análise e o território compreendido como instrumento de gestão. Se, à primeira, pode ser atribuída uma clara tradição francesa; à segunda, caberia bem uma forte referência à tradição italiana. Como categoria de análise, o território aponta para relações



mais contextuais, que conformam a sua identidade, a partir de diferentes matrizes de interpretação, a depender dos óculos cognitivos e dos quadros valorativos dos estudiosos que empreendem tais análises, sejam eles marxistas, fenomenológicos ou híbridos. Neste caso, caberia bem a proposta interpretativa proposta por Saquet (2014), fundamentada em diferentes tradições de análise e aproximações interdisciplinares ou influências conceituais oriundas de temáticas diferentes.

Já como instrumento de gestão, que é o que mais nos interessa, o território assume uma função, antes de mais nada, de resultante de um processo, projetado ou não, de desenvolvimento social – como diria Pier Luigi Crosta (2009), o território é sempre um êxito de processos e de práticas de uso dele mesmo. Em seguida, ainda como instrumento de gestão, o território também assume uma função claramente projetual, não obstante mantenha suas dimensões sociais, culturais e econômicas. Tal função carrega consigo uma forte aproximação com os conceitos de desenvolvimento e de governança: de um lado, por assumir que a projeção sobre um território deve possuir sempre uma direção, um vetor. E este vetor é a interpretação que temos sobre a natureza, os conteúdos e os caminhos aonde queremos chegar com aquela projeção. De outro, por assumir que suas diferentes dimensões implicam necessariamente em um projeto de governança entre os atores que o conformam.

Por isto, defendemos que, melhor do que falar em projeção sobre um território em direção a uma determinada percepção de desenvolvimento, é melhor falarmos diretamente sobre projeção de territórios. A projeção de territórios, portanto, é uma das possíveis formas de intervir no território, mas não é a única, naturalmente, pois há processos de intervenção que acontecem de modo não projetado, além de, claro, transformações que são decorrentes da própria dinâmica territorial. E uma das formas de projeção de territórios, que é exatamente a que assumiremos neste material como objeto de estudo, são as intervenções planejadas de indução de desenvolvimento socioterritorial, como veremos logo a seguir.

Ao final desta unidade, espera-se que você possa...

- Compreender as intervenções socioterritoriais como processos complexos e multidimensionais;
- Problematicar, criticamente, os conceitos de instrumento e território;
- Conhecer as diferentes tipologias de instrumentos de intervenção socioterritorial existentes no Brasil;
- Identificar, em cada iniciativa de intervenção ou em cada arranjo territorial, os quadro de atores de valores, as racionalidades, os modelos de governança e as práticas subjacentes a elas;

1.1 O que entendemos por território e por intervenção socioterritorial?

A projeção de territórios (ou de intervenções de indução de desenvolvimento socioterritorial) é uma atividade de natureza simultaneamente técnica e política, que diz respeito aos futuros desejados e possíveis de territórios específicos. Estes processos são conformados por múltiplas dimensões, que devem ser assumidas analiticamente quando nos propomos a elaborar tais projetos. Ademais, como mencionamos, para compreender o que são intervenções socioterritoriais e para pavimentar o percurso de projeção de territórios, é importante que problematicemos alguns conceitos-chave. Já vimos que o conceito de território é polissêmico e pode assumir diferentes direções, mas, quando assumimos os territórios como instrumentos de gestão, torna-se imprescindível a reflexão sobre o que são instrumentos. Embora o esforço reflexivo sobre esses termos possa parecer, à primeira vista, um tanto óbvio, estes termos não devem ser naturalizados nos processos de elaboração, gestão e avaliação de intervenções socioterritoriais. Propomos, assim, alguns aprofundamentos acerca do conceito de território, que culminam em cinco dimensões que consideramos importantes no processo de elaboração de projetos: (a) complexidade de atores; (b) múltiplas racionalidades; (c) interação entre escalas; (e) modelos de governança e (f) práticas territoriais. E, no tópico 1.3, nos deteremos, com mais detalhe, no conceito de instrumentos e nas tipologias de instrumentos de intervenção socioterritorial, mobilizadas ao longo da história da formação socioterritorial do Brasil

Já sabemos que não existe – sequer no âmbito governamental – consenso acerca do conceito de território. A definição mais adotada, porém, nos processos de formulação de políticas públicas, parece aproximar-se, em grande medida, de conceitos que enfatizam a dimensão física ou geográfica do territórios, sua materialidade: o território-zona. Essa concepção é, também, a que figura nos dicionários: o território é a “área de um país; porção de terra; base geográfica sobre a qual há o exercício de soberania” (NOVO DICIONÁRIO...1986, p. 1669). Em sentido jurídico-político, o território é um elemento constitutivo do Estado, juntamente com o povo e o governo, ou seja, é o solo, a base espacial em que é exercido um poder (como, por exemplo, o poder coercitivo do Estado, sua soberania). Tal perspectiva de compreensão do território como a área de manifestação da soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma legislação e de uma autoridade, sempre foi hegemônica na administração pública (STEINBERGER, 2013).

Há, porém, como vimos no início desta unidade, outras definições possíveis para o termo ‘território’. O mais comum, porém, é que seja definido como palco, como meio de vida, como forma física ou suporte material das relações

sociais, ainda que muitos autores levem em consideração as relações de poder (RAFFESTIN, 1993) ou as relações históricas, sociais e culturais (SABOURIN, 2002) nele engendradas. Nossa proposta, porém, é compreendê-lo a partir de seus usos (SANTOS, 2007) ou, mais especificamente, como resultante de um conjunto diverso e complexo de práticas de uso (CROSTA, 2009). Nesse sentido, além de ser compreendido como um ator social complexo e multidimensional (CASTELLS e BORJA, 1996; MORIN, 2005), podemos compreendê-lo, em sua dimensão material, como território-rede e, em sua dimensão projetual, enquanto instrumento de gestão, capaz de fomentar ou de coibir articulações entre administrações públicas, agentes econômicos, organizações sociais, setores intelectuais e profissionais, em prol da transformação, mais ou menos coletiva, das realidades sociais.

Concluimos, então, este subitem, enfatizando que, ao esforço de definir, subjaz o risco de, posteriormente, só conseguirmos ver o que já foi definido. Deve-se a isso, também, a cautela em não adotar, nas reflexões sobre intervenções socioterritoriais, o território como um conceito fechado, reificado, mas como um ator e como um instrumento. Tal cuidado funda-se no que já explicitamos anteriormente e em outras duas questões, que nos parecem centrais e correlatas: o grande desafio, na formulação de conceitos, é pensar sobre o real e representá-lo em movimento, o que exige que nenhuma definição seja tomada de forma totalitária ou fechada (LENCIONI, 2008); a depender do conceito adotado, o território pode assumir natureza passiva ou ativa, pode ser meramente palco ou pode tornar-se ator, - ou seja, atorizar-se - pode se configurar como território-zona ou território-rede, como categoria de análise ou como instrumento de gestão. Nosso esforço, portanto, é no sentido de percebê-lo em sua multidimensionalidade e a partir de uma perspectiva multidisciplinar.

UMA DEFINIÇÃO POSSÍVEL...

Intervenção territorial é um processo planejado e articulado de promoção do desenvolvimento social sobre e com um território, compreendido com uma rede de práticas de uso, que o modelam e são por ele modeladas, por meio de ações que envolvem, pelo menos, cinco dimensões críticas de análise (complexidade de atores; múltiplas racionalidades; interação entre escalas; modelos de governança e práticas territoriais), e outras cinco, também críticas, de projeção (redes de práticas; futuros possíveis; objetivos de desenvolvimento, instrumentos e argumentos; e sistema de aprendizagem e de avaliação).

1.2 Quais as dimensões importantes que devemos levar em consideração?

Entendemos que, para além das múltiplas facetas do conceito de território (jurídica, política, física, geográfica, sociocultural, identitária, econômica, ...), nos processos de elaboração de projetos de intervenção, indutores de desenvolvimento socioterritorial, há alguns elementos que precisam ser problematizados e levados em conta. Organizamos estes elementos em cinco dimensões: (a) complexidade de atores; (b) múltiplas racionalidades; (c) interação entre escalas; (d) modelos de governança; e (e) práticas territoriais, sobre as quais discorreremos abaixo.

a) Complexidade de atores

Há pelo menos dois séculos (se tomarmos a Revolução Francesa como marco), o Estado figura como o grande protagonista da vida em sociedade, gerida, em grande medida, por um modelo monoatorial. Ao longo de todos esses anos, vimos emergir, na literatura, diferentes interpretações acerca do Estado e acerca de seu papel. Destacamos, a partir de Nogué i Font e Rufí (2006), cinco dessas interpretações, que veem o Estado como: (1) Estado-nação (instituição política de soberania reconhecida); (2) Estado-poder (detentor do monopólio da força e da coerção); (3) Estado-território (em sua concepção político-jurídica); (5) Estado-administração (gestor de competência) ou (5) Estado-provedor. O que há em comum, entre essas diferentes interpretações, é a centralidade (por muito tempo inquestionada) do Estado.

Transformações significativas no cenário político internacional, que passam pelo fim da Guerra Fria, pela inauguração de uma nova ordem mundial – multipolar – pela simbiose cada vez mais evidente entre as democracias ocidentais e o capitalismo, trouxeram, em sua esteira, entre as décadas de 1980 e 1990, diversas manifestações socioculturais, movimentos que alçam outros atores sociais às agendas de promoção de direitos civis e da cidadania, em suas mais variadas formas: movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos, organizações religiosas, ligas urbanas, conselhos de bairros, agremiações e partidos políticos, associações de camponeses, coletivos urbanos, grupos feministas, etc. (MACHADO, 2007). Se, inicialmente, os novos atores foram vistos como revolucionários, subversivos e/ou marginais (sobretudo nos anos 1960 e 1970), com o passar dos anos e com a pluralização das manifestações, passaram a ser institucionalizados e entendidos, em sua maioria, como próprios ou até mesmo como desejáveis em ambientes políticos e sociais plurais. Paulatinamente, os Estados passaram a vê-los como estratégicos e foram, em maior ou menor medida, incorporando-os não apenas à esfera política, mas às normas e leis, nacionais, estaduais, distritais e municipais, que passaram a reconhecer sua legitimidade.

Nesse sentido, a evolução do Direitos Internacional e de seus acordos e tratados, em âmbito mundial, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, no Brasil, constituíram marcos importantes na forma como os governos passaram a lidar com a pluralização dos atores políticos e sociais. Outro fator crucial, também um marco nesse processo, foi a emergência do que Castells (1999) denomina como a “Era da Informação”. O advento das novas tecnologias de comunicação – sobretudo da Internet – permitiu, apesar do acesso desigual às tecnologias – a potencialização (ou viralização) de uma pluralidade de ideias, interesses, demandas e suas visões de mundo. Nesse sentido, os canais de participação e de mobilização dos atores sociais tornam-se cada vez mais desterritorializados, da mesma forma como são cada vez mais plurais suas formas de atuação. Machado (2007) cita, como grandes tendências, as *mass midias* e as mídias alternativas, as organizações em rede e os ativismos de base virtual. Diante disso, não restam dúvidas de que o novo milênio tenha inaugurado, também, um novo cenário socioterritorial, repleto de novas demandas, de novas identidades, de novas gramáticas, de novos repertórios de ação e de novos movimentos sociais (GOHN, 2011). Ainda assim, os Estados seguiram sendo considerados (e até hoje são) os principais atores-agentes sociais. Essa centralidade, porém, não constitui um conhecimento *a priori* e, portanto, não pode ser tomada como óbvia. Como vimos e como enfatiza Fischer (2016), a centralidade do Estado é uma construção sociopolítica, validada em algum momento histórico, enquanto conhecimento produzido. É, portanto, como qualquer outro, um conhecimento frágil.

A pluralização dos atores no debate sobre a gestão dos territórios está associada, portanto, a um processo muito mais amplo, de transformação estrutural das sociedades, sobretudo no que diz respeito à pluralização de formas de reivindicação de direitos e de participação popular. No Brasil, entre as décadas de 1970 e 1980, com o arrefecimento da ditadura civil-militar, vimos emergir “além de grandes greves, movimentos sindicais, movimentos estudantis e da juventude - inspirados, sobretudo no maio francês de 1968; movimentos culturais; movimentos ecológicos; uma ‘nova esquerda’; a imprensa alternativa e o pluripartidarismo” (NUNES; PERES; SILVA, 2017, p. 337). A promulgação da Constituição Federal de 1998 e seu sucessor, o século XXI, trouxeram, também, mudanças significativas, que culminaram na pluralização de temas, de pautas, de “bandeiras” e, sobretudo de agentes-atores, que conferem às políticas públicas e aos instrumentos voltados à gestão de territórios, cada vez mais complexidade. Floresceram nesse período, como veremos adiante, associações, comitês, conselhos, grupos de trabalho, redes de cooperação, arranjos horizontais e outros tantos grupos de ação local, preocupados em amplificar as vozes de cidadãos por tanto tempo marginalizados e, em romper, definitivamente, com o monólogo tecnocrata (GARNIER, 2003).

Nesse movimento, as noções de planejamento espacial ou territorial foram dando lugar, paulatinamente, às noções de ‘desenvolvimento social’, ‘desenvolvimento sustentável’, ‘desenvolvimento urbano’ e ‘desenvolvimento regional’, ideias

fortemente vinculadas às necessidade de ordenação, regulamentação, controle e superação das disfunções socioterritoriais, mas sobretudo à compreensão de que o território era conformado por uma pluralidade de atores que superava em muito a noção do Estado como ator único. De fato, neste ponto da discussão, cabe uma importante reflexão sobre a relação entre o fato e o estudo ou a narração do fato, pois estes são indissociáveis (LUCKMANN; BERGER, 1966): a medida em que novos atores vão entrando nos novos cenários que compõem as transformações territoriais, novos estudos sobre estes mesmos cenários também vão reconhecendo e defendendo tal pluralidade.

Um dos primeiros autores a abrir tal caminho foi o filósofo estadunidense John Dewey, John Dewey, considerado um dos fundadores do pragmatismo, em que este trabalho busca inspiração, particularmente no que concerne nosso esforço reflexivo acerca dos múltiplos de atores que se engajam (em maior ou menor grau) na projeção e na gestão dos territórios. Este foi um dos temas discutido por Dewey (1927), em sua obra *The Public and its Problems*: publicização-problematização, um duplo processo que nos oferece uma nova chave interpretativa. Para ele, público e problema são faces da mesma moeda: um problema não existe sem um público que o reconheça, da mesma forma como um público não se conforma, senão em torno do reconhecimento de um problema de pública relevância.

É interessante notar que, ao discutir a publicização de problemas públicos, Daniel Cefai (2013) chama atenção para o fato de que os problemas se publicizam - tornam-se sensíveis - à medida em que se inscrevem em espaços argumentativos e que abrem espaço às diferentes narrativas. Falar sobre a publicização de problemas passa, portanto, pela refundação da noção de público, por meio do trabalho (simbólico) de reconstrução dos referenciais cognitivos e estéticos vigentes, por meio do deslocamento, entre outras coisas, do nosso olhar para a noção de experiência – uma noção ainda bastante marginal nos discursos positivistas. A partir da abordagem deweyana, a pergunta que nos colocamos, no final das contas, é: afinal, quem é público das intervenções socioterritoriais? Ou, dito de outra forma: quem reconhece os problemas públicos no/do território? O Poder público? Os agentes estatais? As empresas privadas interessadas na conquista do território? As coletividades locais? Organismos públicos e para-públicos? As ONGs? Associações? Universidades?

Nos debates sobre políticas públicas territoriais, Garnier (2003) denuncia uma ‘grande ausência’: a dos cidadão habitantes das zonas urbanas e rurais, das pessoas nunca presentes, mas “sempre” representadas por técnicos especializados, pretensamente mais capazes de expressar e de resolver “seus” problemas. Foram provocações como essas, feitas repetidamente por ativistas sociais, líderes comunitários, artistas, estudiosos e pesquisadores que inspiraram o desenho de instrumentos de participação e de intervenção socioterritorial, não no intuito de extinguir ou de reduzir as políticas de Estado – reconhecido como ator crucial nos processos de intervenção e de indução do desenvolvimento socioterritorial–

mas de aproximá-las, cada vez mais, das diversas realidades socioterritoriais, por meio do reconhecimento de múltiplos atores e de múltiplas racionalidades e por meio do desenvolvimento de um arcabouço multi-instrumental, capaz de apreender a complexidade e resolver, de forma transversal e dialógica, os problemas identificados coletivamente, pelos próprios públicos territoriais.

b) Múltiplas racionalidades

A segunda dimensão que precisamos considerar, quando nos debruçamos sobre projetos de intervenção socioterritorial e sobre seus instrumentos, diz respeito à(s) racionalidade(s) que modelam a atuação dos atores. Ainda que, no senso comum, “racionalidade” seja compreendida como sinônimo de objetividade, precisão, sensatez ou coerência (e, muitas vezes, em correlação automática com as noções de justiça e de equidade), propomos aqui, além da problematização do conceito de racionalidade no campo das políticas públicas, dominado pela racionalidade linear-instrumental, a ideia de que existem, por trás de nossas ações, uma combinação de tipos diferentes de racionalidade. Assumimos, ainda, de forma pós-positivista, que ser racional não significa ser neutro ou despir-se de valores e de emoções, nem tampouco significa o apagamento da subjetividade dos processos decisórios.

Corroborando com esta linha de interpretação, a assunção da dimensão analítica da multiplicidade de atores, associada à das múltiplas racionalidades, nos ajuda a reconhecer que, por trás de todo projeto de intervenção socioterritorial e por trás de todo instrumento associado a ele, há uma grande variedade de atores-agentes-sujeitos socioterritoriais, constatações que, além de não resolver nossos problemas complexos, ainda nos impõe desafios robustos. O principal deles, que parece abarcar todos os demais, pode ser resumido no ‘dilema da assimetria’: de tamanho, de acesso a recursos, de informação, de capacidades, de engajamento e mobilização, de poder de coerção, de poder financeiro, de poder simbólico, etc. Gostaríamos de chamar atenção, porém, para mais uma assimetria, que pouco vem à tona nos debates em torno da questão territorial e que definimos, tentativamente, como uma assimetria axiológica – relativa aos **diferentes quadros valorativos** que subjazem aos atores ou grupos de atores socioterritoriais.

Diversos autores já trataram, embora indireta ou tangencialmente, dessa questão. Carol Weiss (1972, p. 04, grifo nosso) discorre sobre isso com maestria, dizendo que “em todas as organizações, as decisões são tomadas por meio de negociações e acomodações, por meio da política. Esse é o sistema que temos para vincular valores a fatos. Diferentes atores trazem diferentes valores e prioridades para o processo de tomada de decisão”. Mesmo David Harvey (1993), em sua obra sobre a condição pós-moderna, reconheceu que os modos como representamos o espaço e o tempo afeta a forma como nós (e os outros) interpretamos o mundo e como agimos. Nesse sentido, o autor defende que todo sistema de representação é, também, uma forma de espacialização do tempo e de temporização do espaço,

que comunica valores por meio da construção de formas territoriais. Daí a importância da explicitação, da pluralização e da diversificação de tais quadros valorativos em processos de transformação que se pretendam mais inclusivos e democráticos.

Assim, dentre outras coisas, é o reconhecimento da multiplicidade de atores e de valores que faz emergir questões ainda tratadas como ‘delicadas’ no âmbito da Administração e da Gestão Públicas, como as questões de gênero, de orientação sexual, de raça e de etnia. Assumir a diversidade e promover a interação entre as racionalidades que subjazem às ações, às práticas e às gramáticas de justificação dos diversos grupos sociais abrigados no território significa, também, assumir o território como um lugar de disputas por espaço, por visibilidade, por respeito, por direitos, por construções narrativas e pela própria coprodução dos territórios. Como lembram Castells e Borja (1996, p. 160), é somente a partir do “princípio de proximidade” que a democracia pode ser renovada, mas, para isto, além de assumir o direito à diversidade, temos o dever de promovê-la e, se necessário, inventá-la.

Por ora, estejamos atentos a duas questões centrais: primeiramente, que todo o contexto descrito impede a naturalização do espaço como um fato da natureza: o território é, também, um ator e um instrumento; e, em segundo lugar, que somos todos, em alguma medida, interventores socioterritoriais: modelamos os territórios que praticamos e somos, simultaneamente, modelados por eles, o que nos confere direitos e obrigações no âmbito de processos (abertos e contínuos) de coprodução e de projeção socioterritorial (SANTOS, 2007; LEFEBVRE, 1991; 2001; 2006; CROSTA, 2009; AGIER, 2015). Em outras palavras, reconhecemos que, aos novos arranjos de governança territorial e a seus instrumentos, subjazem diferentes racionalidades: a linear-instrumental, a burocrática, a econômica, a política, a social, a estética, a incremental, a cooperativa ou a participativa, que, como nos lembra Avritzer (2000, p. 32), não leva à “constituição imediata de propostas administrativas, mas conduz a um processo democrático de discussão”, inaugurando novos espaços participativos e, de forma ainda mais importante, desencadeando processos de aprendizagem, estabelecendo novas formas de solidariedade e ampliando a noção de democracia.

Atentemos, por exemplo, às diferenças existentes entre um Plano Setorial ou Intersetorial, como o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek, por exemplo, pautado, predominantemente, pelas racionalidades instrumental e econômica e um Arranjo Produtivo Local, como o Projeto Cadeias Produtivas do Caju e Girassol do Rio Grande do Norte, pautado, principalmente, pela racionalidade cooperativa, social e por uma racionalidade econômica de outro tipo, ancorada nos princípios da economia solidária e da gestão social. Com estes exemplos tão distintos, queremos apenas ilustrar que, quando pensamos em instrumentos de intervenção territorial, precisamos compreender sua complexidade e sua heterogeneidade. Justificamos, assim, a importância de

identificar aquelas que predominam em um projeto ou em um instrumento de intervenção socioterritorial, como parte essencial do processo de elaboração e de gestão de tais intervenções.

(c) Interação entre escalas

Outra dimensão importante, e bastante comum na literatura sobre gestão e governança territorial, é a dimensão da escala. O termo, porém, costuma aparecer associado a discussões mais amplas, sobre o pós-fordismo, a precarização do trabalho, a pauperização das cidades, os processos de desterritorialização-reterritorialização ou de realocação, a marginalização de seus habitantes ou sobre a própria transição do capitalismo para um novo estágio, marcado pela acumulação flexível, pela internacionalização-transnacionalização-globalização e pela emergência de uma nova geografia cultural e social (HARVEY, 1993; JAMESON, 1996; NOGUÉ i FONT; ALBET In: ROMERO, 2008). Toda essa discussão costuma culminar em uma ideia já bastante popular, difundida sobretudo por David Harvey (1993), que é a ideia da “compressão espaço-tempo”.

Recuperamos essa reflexão de Harvey (op. cit.) porque pensar o “problema” da escala a partir da imagem do espaço-tempo comprimido têm rebatimentos importantes no território e em seus usos e, também, porque influencia na própria constituição de sua subjetividade. Por um lado, essa flexibilização característica do capitalismo tardio ou da pós-modernidade dá origem a cidades globalmente conectadas e localmente desconectadas (física e socialmente), altamente tecnológicas, organizadas a partir de conglomerados e fusões corporativas e de territórios altamente controlados (SOJA, 2000), mas absolutamente fragmentados. A mesma flexibilização que promove conectividades, faz explodir as desigualdades, a suburbanização, o crescimento das periferias, o surgimento de novas formas urbanas e de novas formas de habitar. Nas palavras de Soja (2000, p. 353), vivemos em um novo território, que “pede pouco e dá pouco”. Isso talvez nos ajude a compreender as dificuldades históricas que encontramos quando buscamos analisar, projetar e promover interações entre atores e entre escalas, em contextos de territórios cada vez mais segmentados e setorializados. Trata-se de uma realidade que exige que problematizemos a questão da escala e, principalmente, a transescalaridade.

Em suas análises sobre o advento do capitalismo tardio ou pós-moderno, os autores supracitados chamam atenção para as desigualdades inerentes ao processo de globalização. Nem tudo chega a todos os lugares e nem todos os produtos e serviços se acomodam da mesma maneira às preferências de cada sociedade e às especificidades de cada território, assim como as mensagens não são nem recebidas nem interiorizadas da mesma forma pelos diferentes públicos. O reconhecimento de múltiplas escalas e a promoção de interconectividades entre territórios, portanto, constituem dimensões essenciais nos processos de desenvolvimento

territorial, porque afetam as relações entre identidade, significado e lugar e porque rompem, definitivamente, com noções unidimensionais de escala, que levam em conta apenas a dimensão geográfica.

Antes de avançarmos para os diferentes modelos de governança territorial disponíveis, cabem, aqui, algumas breves reflexões sobre os sentidos e acepções do termo ‘escala’ e sobre alguns cuidados necessários quando nos propomos a projetar territórios. Inicialmente (e de forma geral), é importante que compreendamos que escala é, antes de tudo, uma relação de proporção, não redutível à noção de ‘tamanho’ ou de ‘dimensão’ (CASTRO, 2000) No âmbito das políticas territoriais e das discussões sobre gestão territorial, porém, a definição mais comum talvez seja a que associa escala à ‘unidade territorial’, ou seja, a uma porção do território que se revela como unidade de análise ou de atuação, seja em termos geográficos, históricos, funcionais, administrativos ou, mesmo, culturais e identitários. Nesse sentido, são escalas: a Terra, a América do Sul, o Brasil ou a Península de Itapagipe (BA) e, de forma voluntarista, poderíamos assumir, também, como escalas ou unidades territoriais, os bairros, as regiões administrativas, os perímetros urbanos/rurais e os conjuntos urbanísticos, por exemplo (CARVALHO; PAIS; GOMES, 2011). O problema das unidades territoriais – ou, mais amplamente, o problema das delimitações –, porém, é que não acompanham as dinâmicas territoriais, que sempre transbordam os limites físico-administrativos. Por isso, talvez, tenham proliferado, na literatura, tantos conceitos de cidade, que tentam apreender tais dinâmicas, como são os casos de “soft city” (RABAN, 1974), “flexópolis”, “cosmópolis”, “exópolis”, “cidade fractal” (SOJA, 2000), “cidades globais” (SASSEN, 1991), “cidade genérica” (KOOLHAS, 2010), etc.

Por outro lado, e ainda a partir da chave interpretativa da compressão espaço-temporal, a escala pode ser interpretada a partir de temporalidades, a exemplo do que fizeram Santo Agostinho, no livro das Confissões (AUGUSTÍN, 1995), e Fernand Braudel (1969), a partir da “dialética das durações”. Enquanto Santo Agostinho considera o tempo como uma experiência humana ou um “movimento da alma”, compreendendo-o como interno ao homem, Braudel discute as noções de durabilidade e de permanência – ritmo e velocidade – como independentes das noções de tempo cronológico (do relógio e do calendário): ambos estão falando de escala. Isso é interessante porque, da mesma forma como podemos pensar o espaço geográfico em unidades – Europa, América, Ásia – ou em espacialidades regionais, climáticas ou culturais, por exemplo, o mesmo podemos fazer com o tempo (interno ou externo), partilhando-o em unidades operacionais, que facilitem sua compreensão – Antiguidade, Modernidade, Contemporaneidade, etc. Nesse sentido, “temporalizar” (estabelecer temporalidades) é, de certa maneira territorializar o tempo, tomar posse do devir aparentemente indiferenciado, percebê-lo simbolicamente - operacionalizá-lo, enfim” (BARROS, 2014, p. 246). Quando nos propomos a projetar territórios, projetamos, também, temporalidades.

Assim, ressaltamos que a escolha da escala desempenha um papel central na elaboração de projetos de intervenção e na gestão territorial. Não se trata de uma escolha técnica ou neutra, mas de uma escolha política, responsável por delinear os modos de fragmentação, “de percepção e de concepção do real” (CASTRO, 2000, p. 118). Nesse sentido, nos unimos a Iná Castro, que compreende a escala como uma “estratégia de apreensão da realidade” (CASTRO, 2000, p. 120), ressaltando que assumem diferentes níveis de abstração e de objetivação. A afirmação de Castro (2000) ganha contornos ainda mais interessantes quando associada às reflexões de Harvey (1993, p. 191) acerca da experiência do tempo e do espaço, sobretudo porque, nas palavras do autor, “todo sistema de representação é uma espécie de espacialização que congela, automaticamente, o fluxo da experiência e, ao fazê-lo, destrói o que se esforça para repensar”. Este talvez seja o “problema” da escala e, sobretudo, da escolha da escala: congelar o fluxo da experiência. E é nesse sentido que propomos a interação entre escalas como uma dimensão importante a ser considerada nos processos de elaboração e gestão de intervenções de indução de desenvolvimento socioterritorial.

Transitando entre reflexões teóricas e casos práticos de intervenção socioterritorial e, para ilustrar a afirmação de que o conceito de escala pode assumir diferentes significados, tomemos, como exemplo, o caso de Brasília. Na visão de Lúcio Costa (idealizador da cidade e autor do projeto para a construção da nova capital), o conceito de escala assumiu importância central em seu projeto e passou a configurar um elemento-chave na definição do plano urbanístico da cidade. Embora Lucio Costa não tenha mencionado o termo escala no Relatório do Plano Piloto de Brasília (IPHAN, 2014), ele afirmou, em um documento de 1967, intitulado “O urbanista defende sua capital” (COSTA, 1985), que a cidade de Brasília teria sido concebida para o homem, em função de três escalas urbanísticas: a coletiva ou monumental, a cotidiana ou residencial e a concentrada ou gregária. A elas, posteriormente, acrescentou-se uma quarta: a escala bucólica. Em seu plano, tais escalas deveriam interagir, harmonicamente, mas, como vimos, escalas são, também, ‘escalas de poder’. No caso de Brasília, as quatro escalas urbanísticas propostas por Lucio Costa orientaram o processo de patrimonialização da cidade, ao ponto de considerarem que não foi o perímetro urbano a ser tombado, mas suas escalas. A principal crítica a esse processo diz respeito, justamente, ao engessamento da cidade, o que dialoga, diretamente, com a reflexão proposta por Harvey (1993). O caso de Brasília evidencia a necessidade de compreensão das escalas em movimento e em constante interação, o que passa, por exemplo, pela problematização da ideia de ‘centralidade’ e aponta para a necessidade de ruptura com experiências do tradicional urbanismo monocêntrico, que centravam suas forças ao redor de um único nó, em torno do qual gravitariam todas as demais estruturas, sem autonomia e sem vida própria. O caso de Brasília e de suas ‘cidades-satélites’ é emblemático deste tipo de urbanismo (cf. PERES, 2016).

Como vimos, a (não) interação entre as escalas têm consequências importantes e as transformações da contemporaneidade nos forçam à constante reformulação da “questão territorial” e à contínua problematização das categorias ‘território’, ‘rural’ ou ‘urbano’, que se mostram, cada vez menos apropriadas para a compreensão da realidade. Emergiram, nos últimos anos, tentativas importantes de reformulação da “questão territorial” a partir da “questão local” (GARNIER, 2003) e de reformulação das instâncias participativas, a partir das lógicas de autogestão e de conquista do poder local, como ficará evidente quando estudarmos, em seguida, a diversidade de instrumentos de intervenção. O que mais nos interessa, aqui, é a ênfase no movimento ou na interação entre as escalas, algo que já ocupava o pensamento de Castells (1999, p. 518), levando-o a afirmar que “a menos que, deliberadamente, se construam pontes culturais, políticas e físicas entre as diferentes formas de espaço, poderemos estar rumando para a vida em universos paralelos, cujos tempos não conseguem encontrar-se porque são trabalhados em diferentes dimensões de um hiperespaço social.”

Na projeção de territórios, um dos maiores desafios diz respeito à construção de instrumentos que permitam a interação entre as escalas (interescalaridade ou a transversalidade dos arranjos) e o movimento entre as escalas macro (dos governos, das grandes corporações, dos big players sociais), a escala mezzo (que, mais do que a escala de atores de médio porte e média importante, representaria as pontes advogadas por Castells) e a escala micro (a escala humana, dos interventores populares, de quem usa cotidianamente o território, das iniciativas locais, dos coletivos e das redes articuladas em torno de tempos específicos e de espaços situados).

d) Modelos de governança

A quarta dimensão que gostaríamos de problematizar é a dimensão da governança. Esse conceito, marcadamente polissêmico, surgiu associado à teoria da firma, no campo da administração, e associado à noção neoliberal de Estado mínimo, no campo político. Quando trasladado para o campo das políticas públicas e da gestão pública, foi tomado, em grande parte dos casos, como sinônimo de nova gestão ou de bom governo, no contexto de construção de um novo referencial teórico-conceitual. Dallabrida, ao chamar atenção para a polissemia do conceito, aponta, ainda, duas outras definições possíveis, que lhe conferem complexidade ao conceito: a definição de governança associada à tecnologia e à inovação, como sinônimo de sistemas sócio-cibernéticos e a definição de governança como um sistema de “auto-organização de redes”.

A polissemia da palavra ‘governança’ evidencia que, em um mesmo conceito, cabem diferentes significados, inclusive divergentes, motivo pelo qual precisamos sempre refletir, criticamente, sobre eles. Seja no âmbito privado ou público, a noção de governança emergiu para denominar – ao menos no discurso – um tipo

de gestão mais aberta, mais interativa e mais participativa, idealmente pautada pelo estabelecimento de relações de cooperação entre diferentes atores sociais (GILLY; PECQUEUR, 1997; DALLABRIDA; BECKER, 2003; PEREIRA, 2013; DALLABRIDA, 2014). A ‘governança territorial’ é definida de forma análoga, como um tipo ou modelo de governança territorialmente situado, caracterizado por novas formas de associação; processos inovadores e colaborativos de planejamento e de gestão territorial; novas formas de gestão e de condução de processos decisórios; capacidade de promover interações e articulações entre diferentes organizações, grupos e interesses territoriais; podendo ser, inclusive, adotado como sinônimo de uma concepção mais sofisticada de democracia, pautada em maior protagonismo da sociedade civil, o que aproxima o conceito de ‘governança territorial’ do paradigma da gestão social, sobretudo no que diz respeito à participação dos atores locais nas ações coletivas (CANÇADO et. al., 2013).

Diante dos diversos significados que podem ser atribuídos ao termo ‘governança’, é preciso ter em mente que o resultado dos modelos de governança – acordos estabelecidos entre atores e instituições – também podem ser diversos e, não necessariamente, resultarão nos objetivos projetados, daí o porquê de considerar os modelos de governança como dimensão importante do processo de projeção de territórios, especificamente porque a tais modelos subjazem diferentes quadros de atores, escolhas tecnopolíticas a respeito dos objetivos a serem alcançados, quadros específicos de valores e diferentes repertórios de ação. Ilustrativamente, analisemos quais foram os modelos de planejamento ou de governança que predominaram ao longo da história de formação socioterritorial brasileira.

O principal modelo de planejamento, hegemônico ao longo de toda a história da formação socioterritorial do Brasil (e, pelo menos, até os anos 1980), foi o modelo racional-tecnocrático, estadocêntrico e voltado ao ordenamento espacial e ao planejamento do território, por meio da determinação e da delimitação de seus usos. Um tipo de planejamento que tinha, no discurso, a preocupação de resolver as distorções econômicas e sociais por meio da técnica e da organização (BASSUL, 2005). De acordo com Maricato (2001), este modelo – que pautou, por exemplo, as políticas desenhadas no âmbito do nacional-desenvolvimentismo – só funcionou, relativamente sem obstáculos, enquanto o crescimento econômico brasileiro conseguiu se manter acelerado. Criou uma nova classe urbana, mas legou um imenso contingente de pessoas sem nenhum acesso a direitos individuais e coletivos básicos.

O próprio processo de redemocratização do país e o advento da nova Constituição apontaram para o enfraquecimento desse modelo, que logo se mostrou incapaz de resolver os complexos problemas associados, sobretudo ao intenso e acelerado processo de urbanização que o Brasil experimentava.

O fracasso do planejamento altamente tecnocrático e regulatório abriu espaço para a gradativa emergência de novas propostas, que se pretendiam mais comprometidas com processos democráticos e participativos. Nesse contexto, marcado, por um lado, pela emergência das políticas neoliberais – que preconizavam a desregulamentação e a menor presença do Estado – e, por outro, pela emergência dos novos movimentos sociais, o ‘planejamento’ foi dando lugar à ‘gestão’ e, no horizonte da administração pública brasileira coexistiram dois modelos: o modelo de governança neoliberal – fortemente marcado pela noção de ‘planejamento estratégico’ e por uma visão mercadocêntrica – e o modelo de governança participativa – marcado pela necessidade de pluralização de atores, em uma perspectiva sociocêntrica, que tem como um de seus marcos as experiências dos orçamentos participativos como instrumentos de gestão.

A principal diferença, talvez, entre o primeiro modelo (regulatório) e o modelo estratégico ou neoliberal é que o segundo abandona a tarefa de disciplinar o ‘capital’ e o ‘território’ e passa a perseguir os melhores meios de se ajustar a seus interesses (SOUZA, 2003). No modelo neoliberal, ampliam-se os conteúdos da agenda, mas o foco das preocupações continua sendo eminentemente econômico. Adota-se a ideia de cidade-mercadoria (nos termos discutidos por Harvey, 1993) e, nessa lógica, a participação popular é alijada dos processos de discussão e de formulação de políticas públicas territoriais. Segundo Bassul (2005), as críticas do planejamento estratégico direcionaram-se às formas de operacionalização do planejamento tecnocrático e não a seus resultados, o que fez com que, na prática, as desigualdades tenham sido consolidadas ou aprofundadas.

Paralelamente, porém, desenvolvia-se um modelo de governança participativo, cujas principais bandeiras eram a revisão crítica da ideia de planejamento e, mais especificamente, a reforma urbana, o que acabou ensejando o renascimento dos planos diretores e conferiu, à escala “local”, maior protagonismo. Esse modelo foi responsável pela politização a gestão e procurou adotar, ressaltados os evidentes limites, a perspectiva da ‘cidade real’, permeada por conflitos e dissensos, inerentes à própria diversidade socioterritorial. Essa perspectiva tende a enfatizar, ainda, a atuação integrada e transversal e o reconhecimento de outras vozes, com vistas a promover a justiça social e reduzir as desigualdades. Nesse sentido, os planos diretores foram adotados como instrumentos extremamente promissores, uma vez que deveriam ser desenhados, por cada município, de acordo com suas necessidades e especificidades, em uma perspectiva intersetorial e transversal. Não demorou, porém, até que esses instrumentos entrassem em crise e caíssem em descrédito, sobretudo porque, ainda que tenham funcionado no papel, raras vezes funcionaram na prática (VILLAÇA, 1999).

Por fim, vimos emergir, sobretudo a partir dos anos 2000, um modelo de governança readaptado às novas tecnologias de comunicação e de gestão: o modelo de governança em rede – marcado pela interconectividade entre os atores, por estruturas multinodais e pela perspectiva da coesão territorial. Dentre

seus instrumentos, destacam-se aqueles de racionalidade predominantemente cooperativa - como é o caso, por exemplo, das redes de cooperação/colaboração. Este modelo nos interessa, especialmente, por dois motivos: em primeiro lugar, porque em lugar de compreender o território como zona, assume a noção de território-rede; e, em segundo lugar, porque é a partir da noção de 'governança em rede', que vamos propor, na Unidade 2, um caminho possível para a elaboração de projetos de intervenção socioterritorial.

e) Práticas territoriais

Propomos, por fim, uma breve discussão sobre práticas territoriais, a partir da obra de Pier Luigi Crosta (2009), porque, se os territórios são sempre resultantes de processos e de práticas de uso dele mesmo, é fundamental que saibamos o que são práticas territoriais, na percepção que aqui adotamos. Trata-se, em primeiro lugar, de uma tentativa de dissociar a discussão do planejamento e do desenvolvimento socioterritorial da noção estreita de ordenação e de planejamento de usos. Essa perspectiva vincula-se, diretamente, ao modelo de planejamento racional-tecnocrático, pautado no funcionalismo do espaço e na utopia de que, ao projetar um 'território novo' criam-se, também, 'sujeitos novos' e, ainda, restringe o planejamento ao parcelamento ou zoneamento do solo, a partir do que seus usos são limitados "de cima para baixo". A noção de práticas de uso, ao contrário, preconiza a mesclagem de usos e de usuários como pré-requisito da vitalidade urbana (JACOBS, 1961). Trata-se de uma abordagem que se separa da perspectiva comum do estadocentrismo, para ancorar-se, radicalmente, em uma perspectiva sociocêntrica, pois confere centralidade a quem pratica o território cotidianamente e não mais exclusivamente ao governo.

Afastamo-nos, assim, dos usos associados às chaves do urbanismo modernista - habitar, trabalhar, circular e recrear-se - e nos debruçamos sobre a fruição das práticas de uso. Propomos que a atenção seja redirecionada para a fluência de usos do bairros, das ruas, das praças, das calçadas; e para os contatos, os conflitos e as interações decorrentes de tais usos. Compreender o território a partir das práticas territoriais pressupõe a adoção de uma perspectiva plural e orgânica. Como enfatizam Capano e Giuliani (1998), as políticas públicas (aqui incluídas as políticas territoriais) não são fenômenos objetivos, não podem ser vistas, nem tocadas, não seguem um percurso linear definível e, portanto, não podem ser totalmente pré-determinadas. Constituem, na verdade, processos fluidos, que se transformam a partir da combinação de instrumentos, de interesses, intenções e valores, de atores e de escalas em interação, de racionalidades e práticas de usos do território (CROSTA, 2009; BOULLOSA, 2013). No limite, Crosta (2009) defende que as práticas de uso do território, *per se*, podem ser consideradas tanto como políticas (política) quanto como políticas públicas (politiche).

1.3 Síntese da Unidade 1

Nesta primeira Unidade, nos preocupamos em estabelecer as bases para a análise crítica de projetos e, mais especificamente, de instrumentos de projeção de territórios, a partir de cinco dimensões consideradas indispensáveis para a compreensão das intervenções socioterritoriais como processos complexos e multifacetados, quais sejam: (a) a complexidade de atores; (b) as múltiplas racionalidades; (c) a interação entre escalas; (d) os modelos de governança; e, (e) as práticas territoriais.

Como um primeiro passo desse percurso, discutimos os diversos significados conferidos ao termo território, desde os trabalhos de Friedrich Ratzel até abordagens mais recentes, retracando um processo de evolução conceitual que culminou em uma noção multidimensional e multiatorial, que não restringe o território ao palco ou à zona em que se dá a intervenção, mas que o compreende como território-rede. Vimos, então, que isso nos abre dois novos caminhos possíveis: o primeiro diz respeito à possibilidade de assumir o território como categoria de análise, o que nos permite, justamente, acessar camadas mais profundas de relações, entre atores, entre racionalidades e valores, entre práticas; o segundo caminho é o que nos permite assumir, também, o próprio território como instrumento de gestão.

Por fim, refletimos e discutimos, detidamente, sobre cada uma dessas cinco dimensões, explicitando sua importância e seus rebatimentos tanto na análise quanto na elaboração e na avaliação de projetos e de instrumentos de intervenção socioterritorial, chamando atenção para o fato de que, a depender do conceito de território que adotamos ou da abordagem a que nos filiamos, nossos esforços de análise, de projeção e de avaliação assumem diferentes contornos.

UNIDADE 2

Conhecendo as principais tipologias de instrumentos de intervenção socioterritorial

Há diferentes tipologias de instrumentos que buscam promover ou induzir o desenvolvimento socioterritorial a partir de seus próprios quadros de valores. Para os compreendermos melhor, é necessário que avancemos em nossas reflexões acerca da noção polissêmica, complexa e multidisciplinar de instrumento de política pública. Neste campo específico de estudos, o *policy studies*, os instrumentos surgem com o objetivo de imputar mais racionalidade aos sujeitos (dotados de uma racionalidade limitada) e, conseqüentemente, aos processos de *policy* (LASSWELL, 1951; SIMON, 1947), dentro das práticas governamentais, possibilitando que os objetivos fossem alcançados da forma mais eficaz possível. É comum encontrarmos definições que tratam os instrumentos como um kit de ferramentas, comumente construídos de forma indutiva. Para Lascoumes e Le Galès (2012), instrumentos são componentes técnicos, dispositivos, procedimentos ou mecanismos que possibilitam a execução e a materialização de projetos governamentais e a conseqüente efetivação de direitos sociais, funcionando, em certo sentido, como um tipo particular de instituição.

Ater-se a tais definições, porém, pode constituir uma armadilha. Se, por um lado, um instrumento pode ser compreendido como um acúmulo de intenções, de ideias e de conhecimentos projetados e aplicados para mudar a realidade e aumentar o bem-estar da sociedade, ao contrário do que advoga a tecnocracia, nenhum instrumento é neutro. Os instrumentos de ação pública são portadores de valores e produtores de representações específicas dos desafios que enfrentam (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012), o que significa dizer que a todo instrumento subjaz um quadro específico de valores e toda vez que se desenha um instrumento, desenha-se, também, um subsistema atorial. No limite, os instrumentos, per se, podem se tornar seus próprios mestres e trabalhar quase autonomamente, como se possuídos por vontade própria (DEWEY, 1927). Dissociados de seus contextos socioespaciais, sociotemporais, sociopolíticos, socioeconômicos e socioculturais, os instrumentos não passam de virtualidades ou de promessas.

Instrumentos podem ser quantitativos e despolitizados, podem induzir processos de políticas públicas *top-down*, podem conferir centralidade apenas ao Estado ou ao Mercado, podem ser antinaturais ou autoritários, podem consolidar caminhos engessados e podem ser reduzidos a normas legais. Ou, por outro



lado, podem privilegiar a multiplicidade de atores sociais, induzindo processos democráticos, processos de políticas públicas *bottom-up*, induzindo processos abertos e participativos, por meio dos quais a coprodução política se torne possível. Além disto, considerando que não vivemos todos no mesmo espaço e sequer no mesmo tempo, uma vez que nossa realidade social é complexa e fragmentada, é essencial que possamos contar com múltiplos instrumentos, abertos, flexíveis, dinâmicos e, assim, adequados ao tratamento de problemas multidimensionais. É com isso em mente que adentramos no tema das intervenções socioterritoriais e de suas tipologias. A primeira coisa a ter em mente é que são diversos os arranjos possíveis de associativismo e de intervenção socioterritorial e, aqui, apresentaremos aqueles que julgamos mais importantes, seja por sua robustez, por sua fama, por sua história, por seus desdobramentos ou por seu caráter inovador ou experimental.

A Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, a Lei 10.257/2001 (também conhecida como Estatuto da Cidade) e a Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) consolidaram instrumentos tradicionais de intervenção territorial – como são os casos dos pactos territoriais, das políticas de ordenamento e de desenvolvimento territorial ou dos pactos setoriais, por exemplo - e inauguraram diversos novos instrumentos de intervenção, objetivando, em alguma medida, promover a passagem da gestão tradicional - tecnoburocrática e monológica - a um tipo de gestão mais dialógica e participativa, em um modelo de cogestão, que incorpora os diferentes sujeitos sociais (TENÓRIO, 1998). Para isso, porém, além da criação de novos instrumentos, faz-se necessária uma reinvenção político-institucional (DE PAULA, 2005), que permitam superar as deficiências de abordagens tradicionais e substituir o modelo centralizado e fortemente dominado por agentes estatais federais por um conjunto de mecanismos flexíveis, sustentados por novos paradigmas teóricos, que não apenas articule múltiplos atores, mas que os integre aos processos decisórios (FARAH, 2006).

Muitos, porém, são ainda considerados por técnicos e gestores como sendo de alta complexidade e difícil aplicabilidade, como é o caso das operações urbanas consorciadas, por exemplo. Como veremos a seguir, o acúmulo técnico e os avanços democráticos permitiram que agentes do estado, legisladores, gestores de políticas públicas e acadêmicos investissem tempo e energia na elaboração de importantes instrumentos administrativos, urbanísticos, tributários ou normativos: leis, normas, planos, programas, estatutos e ações, voltados ao desenvolvimento territorial. Isso nos legou uma importante tradição de elaboração de instrumentos de planejamento territorial, mas não garantiu sucesso no que diz respeito à implantação de tais instrumentos. São inúmeros os exemplos de planos diretores, programas e estatutos não executados e ainda são profundas as distâncias entre os documentos escritos e a realidade socioterritorial, porque talvez ainda não tenhamos avançado suficientemente na compreensão acerca de como se dá a coprodução social dos territórios, no plural.

Este debate acerca dos instrumentos de intervenção socioterritorial não pode ser dissociado de um debate mais amplo, acerca da democratização das arenas públicas (CEFAÏ, 2013) e da ampliação e do aprofundamento da participação social. Pensar instrumentos de intervenção socioterritorial mais democráticos pressupõe problematizar o papel da sociedade civil na luta simbólica sobre os lugares, as agendas e os projetos políticos em curso em cada tempo-espaço. Por isto, defendemos que o debate dos instrumentos de intervenção socioterritorial perpassa, obrigatoriamente, o debate acerca da necessidade de crescente pluralização e heterogeneização dos atores civis e socioterritoriais, incluindo atores progressistas ou conservadores, formatos institucionais diversos (coalizões, mesas, fóruns, plenárias, associações, sindicatos, redes, etc.), de práticas socioterritoriais e de canais de articulação sociopolítica.

2.1 Tipologia de instrumentos de intervenção socioterritorial

Dentre os novos projetos que buscam induzir processos de desenvolvimento socioterritorial, apresentaremos um conjunto de tipos, que se assemelham ou se diferenciam pela estratégia que adotam, para desencadear uma lógica articulada e razoavelmente comum de cooperação socioterritorial. Em outras palavras, apresentaremos uma proposta tipológica que resulta em 7 tipos principais, cada um deles apresentado com exemplos, para modelos de intervenção classificados a partir da variável dependente que chamamos de 'estratégia de ativação do território' como redes de atores, instrumentos e gramáticas atoriais, que modelam e são modelados pelas suas diferentes racionalidades (ainda que predomine uma racionalidade de matriz econômica, por enquanto). Serão eles: Planos de Ordenamento/Desenvolvimento Territorial; Planos Setoriais e Intersetoriais, Pactos Territoriais, Arranjos Produtivos Locais, Instrumentos de Participação, Instrumento de Cooperação Territorial e Instrumentos de Indução por Governança Socioterritorial. A ordem de apresentação escolhida foi do mais tradicional, ou seja, do que mais compreende o território como território-zona, para o menos tradicional, que compreende o território como território-rede.

Você sabia?

O Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal tramitou durante mais de dez anos no Congresso Nacional. Coube a esta lei dispor sobre a obrigatoriedade e as condições de participação popular direta no planejamento e na gestão das cidades (SOUZA, 2006).

2.1.1 Planos de Ordenamento/Desenvolvimento Territorial

Este instrumento de indução de desenvolvimento territorial se caracteriza por compreender o território como o suporte da ação de diferentes estruturas de produção e de circulação da produção. Em outras palavras, para este instrumento o território é o suporte de relações que acontecem nele, e não as relações em si, numa concepção bem mais próxima de território-zona do que do território-rede. Além disto, os planos de ordenamento possui um forte caráter regulador e coercitivo, obrigando, em tese, que todos os atores que operam em suas circunscrições reguladas o façam respeitando as regras nele contidas, pois trata-se, em sua concepção, de uma expressão do planejamento e da organização da produção, da ocupação e dos usos do território (entendido em sua multidimensionalidade e em sua multiescalaridade) e que se manifesta por meio de um amplo conjunto de ações e não-ações (ou omissões) de múltiplos atores territoriais (sejam eles estatais, corporativos ou populares) e de instrumentos trans-setoriais e interinstitucionais. Dito isso, é importante ter sempre em mente que o planejamento e a ordenação dos usos de determinado território tem rebatimentos para além de sua dimensão física ou espacial, reverberando transformações importantes nas dimensões socioeconômica, sociopolítica, socioambiental, sociocultural e na dimensão simbólica, uma vez que o território reflete a sobreposição de espacialidades e de temporalidades que compõem o 'viver' das pessoas em sociedade.

Quanto a seus objetivos, qualquer plano de ordenamento e de desenvolvimento do território deve, idealmente, permitir o compartilhamento harmônico entre atividades e usos, sejam eles de caráter econômico, social, cultural ou ecológico, regulando ainda as disputas pelo território. Outra dimensão importante para a definição de seus objetivos é a dimensão da escala territorial à qual tais instrumentos de regulação e indução se referem, pois estes podem ser construídos desde um território-zona nacional, como os planos nacionais de ordenamento territorial até o planos mais regionais, que envolvem porções médias de territórios, até chegarmos à escala territorial do município ou de parte dele. E, do ponto de vista de seus desdobramentos, este instrumento pode se apresentar em diferentes formatos, tais como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) ou Planos Estruturadores de Organização Territorial (que também atende pela sigla PEOT) e os Planos Diretores Municipais.

O mais importante é compreendermos que, ao menos inicialmente, o Estado coloca-se sempre como o grande agente produtor do espaço e indutor da ocupação do território, por meio de suas políticas territoriais, pois ele é o ator que possui a exclusividade de sua elaboração e imputação de obrigatoriedade de realização e obediência por parte de todos os atores envolvidos ou que operem em tal território. Sua construção, contudo, pode se dar de modo não participado

ou participado, como vem acontecendo ao longo da história, ainda que, cada vez mais, tendamos para a compreensão de um processo participado, como escrito em nossa Constituição de 1998. Aliás, é justamente tal novidade que vem colocando em xeque justamente o seu antigo caráter de regulação *top-down* e centralizada, levando alguns setores da sociedade a considerá-lo como anacrônico.

Por fim, apesar das tentativas de entender o território como um mecanismo dialógico, em uma evidente crítica à setorialização, e de entender a região em uma perspectiva interescalar (que busca articular as escalas global, nacional e local) os termos territorial e regional se confundem e o 'território' evidenciado na Política segue sendo apenas autorreferente. Significa dizer que a noção de território limita-se ao recorte físico ou espacial de atuação da política (território como palco), sem aprofundamentos acerca, por exemplo, das relações entre campo e cidade estabelecidas no contexto de formação dessas regiões, reproduzindo, assim, percepções antigas e fragmentadas do território, como a polarização rural-urbano ou a noção equivocada de que as regiões estão isoladas no território nacional, como ilhas ou enclaves.

O CASO BRASILEIRO

O tema do "ordenamento territorial" ganhou relativa força no Brasil, no final dos anos 1980, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988. Inspirada em experiências de 'ordenação do território', à época em curso no continente Europeu, nossa Carta Magna não somente consagrou o tema, como previu o debate do ordenamento territorial como uma política de Estado, ao afirmar, no Art. 21, inciso IX, que é competência da União "elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social". Apontar o início dessa história é importante, para que tenhamos a dimensão de que a noção de ordenamento territorial (OT), além de ser bastante recente, no Brasil, segue em construção. Se há algum consenso, diz respeito à inspiração da burocracia brasileira no conceito europeu de planejamento espacial, adaptada à conveniência, como ressalta Alves (2017).

Pouco mais de uma década depois, em 1999, foi criado o Ministério da Integração Nacional, por meio de uma medida provisória, convertida em lei no ano de 2003 - outro ano importante para a história da política territorial brasileira, sobretudo em

função de uma aparente retomada da construção de políticas nacionais e recondução do tema das desigualdades regionais à agenda governamental, em uma perspectiva transversal. Nesse sentido, foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) - aprovada em 2007 -, que passou a ser o principal instrumento-guia das ações do Ministério e foram, também, adotadas, no âmbito da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, diversas ações para colocar em andamento o Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial no Brasil, inspirado em um programa português.

No Brasil, este caminho foi tortuoso e culminou em um beco sem saída. Aliás, você sabia que nossa Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e o nosso Programa de Gestão de Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial nunca saíram do papel? Vamos conhecer um pouco mais desta história. Inicialmente, criou-se uma Comissão de Especialistas, oriundos de diferentes universidades brasileiras e incumbidos da tarefa de propor uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e, em 2006, foi entregue uma versão

preliminar da Política, nunca aprovada (FREITAS In: STEINBERGER, 2013). Houve ali, entre os anos de 2003 e 2006 um grande empenho em mudar o tratamento conferido ao território, mudar a escala de análise e mudar, sobretudo, os tipos de intervenção territorial conduzidos pelo Estado, por meio da utilização de novos recortes espaciais, da utilização de novos critérios de análise e de conceituação e do reconhecimento dos rebatimentos de uma política nacional nas escalas regional, metropolitana e local (ALVES, 2017). De todo modo, embora não exista, oficialmente, uma PNOT, isso não significa que não existam leis, planos, programas, projetos e instrumentos de intervenção estatal no ordenamento do território.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional buscou seguir, em seu processo de elaboração, um caminho próprio, em que, por um lado, compreende que a questão regional é uma questão nacional e, por outro, utiliza a tipologia sub-regional ou de microrregiões. Há duas críticas, apontadas por Rocha Neto e Oliveira (In: STEINBERGER, 2013), que são centrais para a compreensão dos processos de formulação de políticas territoriais no Brasil: uma diz respeito ao paradoxo das políticas pós-Constituição Federal de 1988, em que o ranço tecnocrático e autoritários dos períodos anteriores parece conviver com as novidades democráticas e participativas; e a outra crítica diz respeito à própria noção de 'território' evidenciada na política.

Por fim, o papel de regulador, indutor e de mediador do desenvolvimento, desempenhado pelo Estado, no caso brasileiro, por meio deste tipo de instrumento, evidencia-se sobretudo por meio das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional, que visam à reafirmação da coesão territorial das regiões brasileiras, à ativação dos potenciais de desenvolvimento específicos de cada região do país, à minoração dos efeitos negativos do desenvolvi-

mento e à redução dos desequilíbrios inter e intrar-regionais, em um cenário de crescente acirramento das desigualdades sociais.

Um caso emblemático foi a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, a qual representou um marco na atuação governamental com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais no Brasil, sobretudo porque, até então, as políticas de desenvolvimento da Região Nordeste não adotavam a perspectiva integrada e multidimensional do território, concentrando-se quase exclusivamente em "obras contra a seca". Além disso, a SUDENE também pode ser considerada um marco, porque, a partir desta primeira experiência, outras Superintendências foram criadas, para o desenvolvimento da Região Amazônica (SUDAM) e para o desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), por exemplo.

Por fim, além destes macro-planos, é importante elencarmos, em um rol não taxativo de instrumentos de ordenamento e de desenvolvimento territorial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) ou Planos Estruturadores de Organização Territorial (que também atendem pela sigla PEOT) e os Planos Diretores Municipais. No que concerne a este último, trata-se de um caso importante para compreendermos o desenvolvimento deste tipo de instrumento, pois eles representam o principal instrumento de política urbana, segundo a Constituição de 1998, reforçado pelo Estatuto da Cidade, marcando ainda a ascensão do Direito Urbanístico como um dos ramos do Direito. Desde 1988, todas as cidades com mais de 20.000 habitantes (e outras pontuais exceções, como cidades turísticas) são obrigadas a tê-los como parte integrante do processo de planejamento, juntamente com o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

CURIOSIDADE

Em Portugal, foi criado um Programa Nacional da Política de Ordenamento Territorial - PNPOT (2007), pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1988), para figurar como principal instrumento do sistema de gestão territorial e como um quadro de referência ou instrumento orientador de estratégias) para os demais programas e planos com incidência territorial (TERRITÓRIO PORTUGAL, 2017)

O Programa português tornou-se referência, por basear-se na concepção de que um país territorialmente ordenado pressupõe, para além da técnica traduzida em instrumentos e para além de vontade política, a interiorização do ordenamento pelo conjunto da população, motivo pelo qual o Programa apresenta suas estratégias a partir de quatro grandes eixos: espaço sustentável e bem ordenado; economia competitiva, integrada e aberta; território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar; e sociedade criativa e com sentido de cidadania.

2.1.2 Planos Setoriais e Intersetoriais

Este tipo de instrumento é muito parecido com o instrumento Planos de Ordenamento Territorial, sobretudo pela forte lógica de regulação nele contida. Seu uso é, de fato, frequentemente pensado para regular, centralmente e a partir do Estado e de seus agentes, o sistema de produção e circulação da produção de um setor ou intersetor de atividades que acontecem em específicas circunscrições. Estes novos desenvolvimentos se deram como uma estratégia para se lidar com a multidimensionalidade do território, sobretudo em países de grandes dimensões e diversidade regional, como é o nosso caso, pois esta impõe importantes desafios ao planejamento dos usos da terra e ao ordenamento das formas de ocupação territorial.

Assim, foram, em grande medida, as dificuldades de elaboração de políticas de escala nacional e a complexidade da realidade territorial - extensão territorial, pluralidade e diversidade social, biodiversidade natural - que fizeram proliferar os Planos Setoriais, que podem ser assim classificados tanto em função da escala quanto em função da temática de atuação. No que diz respeito à escala, um Plano Setorial pode ser aquele destinado ao planejamento e à ordenação de uma área ou região específica, podendo orientar, por exemplo, o desenvolvimento de bairros, regiões administrativas ou zonas específicas, como é o caso dos nossos Planos de Desenvolvimento Locais (PDLs). No que diz respeito aos temas, os Planos Setoriais são aqueles voltados a questões específicas, como Mobilidade Urbana, Transporte Integrado, Habitação, Saneamento, Controle Ambiental e

Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Segurança e Defesa Social, Esporte e Lazer e Cultura, para citar apenas os temas mais recorrentes.

Assim, esta estratégia para lidar com grandes complexidades territoriais por meio da setorialização do território e, conseqüentemente, da setorialização da política territorial, acabou rendendo numerosas críticas relativas à falta de compreensão da importância de uma governança territorial integrada e transversal, capaz de articular as dimensões política, econômica, social, ambiental e cultural dos territórios, bem como estabelecer diálogos entre o local, o regional, o macrorregional e as diretrizes nacionais. Vistas por este ângulo mais crítico, tais instrumentos são, por um lado, resultados da fragmentação socioterritorial e da fragmentação da própria política pública, que se revela, muitas vezes, frágil e pautada em interesses também setoriais. Por outro lado, são representativos da política possível e, embora não estejam acompanhados do adjetivo ‘territorial’, são tão ou mais ordenadores do território (ALVES, 2017).

Por fim, no que concerne à escala, é importante compreendermos que os Planos Setoriais privilegiam os programas e ações integradas, na escala micro, seguindo, posteriormente, para ajustes na escala meso e macro, onde prevalecem, muitas vezes outros conjuntos de interesses, corporativos e setoriais. Porém, nos casos de Planos Setoriais de abrangência municipal ou local, é bastante comum que sejam vinculados aos pressupostos temáticos, aos paradigmas conceituais, aos pressupostos metodológicos e aos instrumentos já elaborados nas leis municipais (Plano Diretor ou Plano Diretor Estratégico). De fato, em teoria, o intuito dos Planos Setoriais é dar agilidade à aplicação dos Planos Diretores, facilitar a realização de ajustes e possibilitar a identificação de carências e potencialidades específicas de cada um dos territórios, não apenas do ponto de vista macroestrutural (ou governamental), mas do ponto de vista microlocal (ou das comunidades), adotando, idealmente, uma perspectiva sociocêntrica e humana nos planos de construção e/ou de transformação do território.

O CASO BRASILEIRO

No Brasil, o instrumento dos Planos Setoriais vem sendo uma estratégia recorrente de indução de desenvolvimento socioterritorial. Uma breve retrospectiva histórica pode ser útil para ilustrar essa discussão. Pensemos, por exemplo, nos planos que marcaram os últimos 70 anos da história do ordenamento e do desenvolvimento territorial brasileiro.

Em 1950, o governo de Eurico Gaspar Dutra aprovou o Plano SALTE (1950), um plano nacional voltado ao desenvolvimento de setores específicos: saúde, alimentação, transporte e energia, tendo resultado, entre outras coisas, na construção do Hospital dos Servidores do Estado (RJ), na Rodovia Presidente Dutra (que faz a ligação entre São Paulo e Rio de Janeiro) e na construção da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso (BA);

Em 1955, foi a vez do Plano de Metas, implementado durante o governo de Juscelino Kubitschek, no contexto do nacional-desenvolvimentismo, com a pretensão de fazer o Brasil avançar “cinquenta anos em cinco”. A partir deste plano, foram elaboradas 31 metas que recaíam sobre cinco setores-chave: alimentação, transportes, energia, educação e indústria pesada, acrescidas, *a posteriori*, de uma meta-síntese: a construção de Brasília. Apesar de seus efeitos negativos (como a aceleração da inflação) e, embora tenha sido mais bem sucedido em alguns setores, como energia e transportes, e menos em outros, como alimentação e educação, o Plano ficou conhecido por ter alterado, sobremaneira, a estrutura produtiva do país e seu ordenamento territorial, o que inclui a transferência da capital do Rio de Janeiro para o Distrito Federal (PERES, 2016).

A partir de 1963 e com o início da ditadura civil-militar, ganharam ênfase os planos voltados, especificamente ao Desenvolvimento Econômico, como são os casos do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), do Plano Decenal de Desenvolvimento e do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Já no período pós-1988, no contexto de descentralização administrativa e de inauguração de uma nova estrutura de gestão, cujo principal marco foi a criação do Ministério das Cidades

(2003), proliferaram Sistemas, Planos, e Programas tematicamente setorializados. Se tomarmos como exemplo a “questão habitacional”, por exemplo, temos a criação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004; a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, em 2005; Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), em 2008 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009.

O que estes planos têm em comum é que são todos planos setoriais, no que diz respeito ao tema, e nacionais, no que diz respeito à escala. Além disso, pode-se afirmar que, na tentativa de induzirem o desenvolvimento de determinados setores e dimensões do território (sobretudo a econômica) acabaram legando, a outros setores e, principalmente a outras dimensões, reveses e efeitos negativos que seguem, em grande medida, desafiando gestores e planejadores urbanos até os dias de hoje.

Seguem-se alguns exemplos: Plano Amazônia Sustentável (PAS): a abrangência territorial do PAS corresponde à Amazônia Legal e o Plano considera que, no território amazônico devem coexistir o extrativismo, a alta tecnologia, as receitas de cura oriundas de observações das populações tradicionais, as experiências com biotecnologia, os projetos de infraestrutura energética, as atividades agropecuárias altamente tecnificadas, a agricultura familiar, as unidades de conservação de proteção integral e as de uso sustentável, como mostram os seguintes exemplos.

- Programa Nacional de Monitoramento dos Biomas Brasileiros (PMABB)
- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a área de influência da BR 163: trata-se de um plano de intervenções, para a indução do desenvolvimento da região, o que inclui a recuperação e o asfaltamento da rodovia federal que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA) (RÜCKERT, 2007);
- Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó (Pará)
- Planos Municipais de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica
- Planos de Manejo de Unidades de Conservação.

2.1.3 Pactos Territoriais

Um Pacto territorial é todo compromisso que busca articular atores territoriais (sejam eles atores estatais ou não estatais, urbanos ou rurais) a partir do reconhecimento das potencialidades ou das debilidades de determinado território, independentemente da escala adotada - seja ela nacional, regional, estatal, municipal ou interescalar-, com o intuito de prevenir ameaças, acomodar interesses, superar debilidades, solucionar problemas comuns e induzir o desenvolvimento.

Do ponto de vista da racionalidade, trata-se de um tipo absolutamente baseado na racionalidade instrumental, pois um pacto territorial é sempre construído de modo funcional a um objetivo muito específico, e dificilmente compreende a articulação com outros objetivos. Neste sentido, este modelo ancora-se na construção de um espaço sócio-político comum de consenso funcional e provisório, voltado a um fim muito específico, sem que isto implique, necessariamente, em consensos mais amplos do ponto de vista valorativo. Em poucas palavras, trata-se da criação de pontuais e controladas janelas comuns dentro de quadros mais amplos que podem ser marcados por fortes dissensos.

Os pactos também se apoiam na articulação parcial, provisória e funcional de atores que possuem diferentes poderes de governabilidade, pois o mesmo se apoia na busca por relações possíveis entre os atores envolvidos, longe da busca de relações ideais ou simétricas. Assim, do ponto de vista das gramáticas de ação e de justificação de tais projetos, observa-se também a construção de um leque bem restrito destas, pois o objetivo é sempre a articulação de forças e recursos em prol de um pedaço de futuro comum, e não de um inteiro futuro comum, que respeite a diversidade entre os parceiros, inclusive no que concernem os seus propósitos individuais.

Além disso, do ponto de vista da escala, os pactos podem assumir diferentes formatos, pois podem envolver muitos ou poucos atores, com variadas dimensões, força política, propósitos, estilos de gestão, preferências e interesses, assim como podem envolver um único, um conjunto pequeno ou amplo de territórios, bem como envolver diferentes intervalos temporais. No Brasil, estes pactos têm tendido a pactos mais amplos, com dimensões políticas fortes que marcam novos direcionamentos de desenvolvimento, como mostramos abaixo, mas não podemos esquecer que estes podem ser muito específicos e diminutos.

SOBRE O CASO BRASILEIRO

Do estatuto colonial às entidades territoriais e de direito público do Império, ampliadas no início do período republicano, a história do Brasil foi sempre marcada pela sucessão de diferentes pactos territoriais. As bases do federalismo brasileiro, asentadas na autonomia dos estados e dos municípios, estabeleceram-se, no processo histórico, por meio de conflitos e discontinuidades que exigiram diversos rearranjos político-territoriais. A Constituição de 1937, por exemplo, inaugurou um novo pacto territorial, que suprimiu a autonomia dos estados e centralizou o poder, sob a justificativa de acelerar as transformações do território brasileiro. Quase uma década depois, a Carta Magna de 1946 restaurou os direitos dos estados e ampliou as prerrogativas municipais, o que desencadeou a criação de um grande número de novos municípios e deu início a um novo pacto territorial (SANTOS, 2007).

Em seguida, o nacional-desenvolvimentismo do Governo de Juscelino Kubitschek, materializado pelo Plano de Metas, engendrou, por meio da construção de uma nova capital federal no seio do Planalto Central, um novo pacto territorial. Brasília representou a meta síntese de um projeto de modernização e de uma estratégia de interiorização, que passava pela necessidade de povoamento do interior do país, de consolidação do poder político, da conformação e do fortalecimento e de uma identidade pretensamente nacional (PERES, 2016; LINHARES, 1990). E assim se sucedeu, por toda a história do país. Em 1964, com a instauração da ditadura civil-militar (1964-1985), também emergiu um novo rearranjo político entre as frações de classe que dominavam o aparelho estatal, a burguesia industrial-urbana e os grandes latifundiários, o que refundou, por meio do Estatuto da Terra, um novo pacto territorial pela modernização dos latifúndios e pela transformação dos minifúndios em empresas (PRIETO, 2017).

O estilo de governo do período militar foi marcado pelo enfoque geopolítico, que se traduziu na centralidade do planejamento territorial voltado à integração nacional. Um exemplo importante revelou-se no lema adotado, nos anos 1960, pelo general

Golbery do Couto e Silva, “integrar para não entregar”, no contexto da Política de Integração Nacional da Amazônia e do “Conceito Estratégico Nacional”, documento que permaneceu em sigilo até o ano de 2006 e objetivava o desenvolvimento de uma política ordenada de expansão e distribuição espacial da população brasileira que orientasse e dirigisse a exploração do potencial de recursos naturais do país, bem como a ocupação racional e efetiva do território (VALENTE, 2017).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidou-se mais um pacto territorial na história do Brasil: o próprio pacto federativo, em torno do qual os diferentes grupos sociais, seus interesses e demandas, se reorganizaram. No período democrático, há uma série de exemplos de Planos e Programas que objetivavam, entre outras coisas estabelecer ou ampliar pactos territoriais. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é um exemplo de programa nacional que buscava articular um pacto territorial entre os diferentes atores sociais rurais e estatais, em torno do desenvolvimento local. Estes são apenas alguns exemplos que pretendem ilustrar que cada contexto institucional e/ou histórico demanda elementos teórico-metodológicos específicos para a formulação de pactos territoriais e possui consequências diretas (e indiretas) que podem transbordar seu tempo e seu espaço.

Por fim, não podemos esquecer que o modelo de pactos territoriais alcançou no Brasil uma dimensão muito participativa que é a dimensão programática. Como exemplo, temos o Pacto pela Saúde, bem como o Pacto pela Vida, que são programas do governo federal que se estruturam primordialmente pela articulação de atores que estão presentes nos diferentes territórios que ativam tais pactos. Quando isto acontece, assim como nos pactos territoriais, assume-se que o maior desafio para o enfrentamento de um problema específico de políticas públicas reside na gestão articulada entre atores que já operam em tais territórios.

2.1.4 Arranjos Produtivos Locais

Os Arranjos Produtivos Locais - APLs conformam um tipo muito específico de instrumento de indução de desenvolvimento socioterritorial: de um lado, utilizam uma lógica econômica de aglutinação de interesses; do outro, tiram proveito e reforçam as relações sociais de produção do território, compreendendo-o como rede. De modo geral, tratam-se de aglomerados de empresas (produtoras/prestadoras de bens e serviços, fornecedoras/distribuidoras de insumos e equipamentos, de consultoria, etc.) territorialmente próximas e organizadas em torno de uma atividade central. As principais características destes aglomerados são, além de sua forte dimensão territorial, seu alto grau de especialização produtiva, o alto grau de diversificação de atividades e de atores e sua estrutura predominantemente horizontal, o que pressupõe o estabelecimento de vínculos de produção, cooperação, interação ou aprendizagem entre as empresas e os atores locais, aí incluídos governos, associações empresariais, instituições financeiras e de crédito, centros tecnológicos, instituições de ensino e pesquisa, ONGs, etc. (HASTENREIFTER, 2014).

Assim, ainda de acordo com Hastenreifter (2014), podemos listar alguns dos requisitos básicos para que um conjunto de empreendimentos possa ser caracterizado como um APL, quais sejam: (1) a escala produtiva (que inclui o número de empresas, o número de atores em interação, o valor de sua produção, etc.); (2) a importância relativa (levando em consideração as variáveis microrregionais, estaduais e nacionais); (3) o compartilhamento de informações, conhecimentos e experiências (incluídos os conhecimentos técnicos relativos ao saber-fazer bem como os conhecimentos não codificados); (4) o potencial de inovação e (5) sua contiguidade territorial. No entanto, na prática, observamos que os APLs também podem induzir novas relações entre diferentes processos produtivos que, antes, não era vistos como correlacionados, como se fossem eles, os APLs, a interpretar criativamente e projetualmente novos processos de realização e-ou circulação da produção. Metaforicamente, seriam como novos fios interpretativos sobre territórios compreendidos como rede, dentro dos quais cabem sempre novos esforços empreendedores.

A partir desses requisitos, fica evidente a multidimensionalidade destes arranjos de governança territorial que, articulando as dimensões socioeconômica, sociopolítica e sociocultural (aqui incluídos os laços identitários e de segurança entre os agentes), constituem, atualmente, importantes instrumentos de intervenção. Sobretudo no período pós-2003, os APLs passaram a figurar como uma espécie de denominador comum das políticas de diferentes Ministérios, voltados à integração territorial, à potencialização das ações públicas locais e regionais, à dinamização e ao aceleração do desenvolvimento econômico e ao incremento do setor produtivo, como parte da solução aos problemas de

sociedades cada vez mais complexas (ALVES, 2017). Segundo dados do Ministério da Economia (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018), o último recenseamento, realizado em 2015, identificou 677 APLs, estando quase 50% destes localizados nas regiões Nordeste e Norte.

Vale ressaltar, porém, que, ainda que sejam arranjos pautados pela cooperação, os APLs destacam-se como instrumentos capazes de aumentar a competitividade das empresas que fazem parte do conglomerado. Isso se dá de muitas formas, seja por meio do aumento do poder de compra das empresas, da facilidade de acesso a matérias-primas, equipamentos e mão de obra (em função da proximidade geográfica), da possibilidade de compartilhamento de recursos (inclusive de infraestrutura), da criação de ambientes propícios à inovação, da combinação de competências, da ampliação de acesso ao conhecimento, de aperfeiçoamento de procedimentos, do compartilhamento dos custos de realização de pesquisas e dos riscos de se explorar novas tecnologias (CARDOSO, 2014; SIMONETTI; KAMIMURA, 2017). Tais vantagens fazem com que a organização em APLs seja particularmente positiva no caso de pequenas empresas e/ou de territórios periféricos, porque viabiliza ações e projetos que dificilmente poderiam ser levados a cabo isoladamente.

Diferentemente dos Consórcios de empresas, das Cooperativas, das Centrais de Negócio ou das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPS, os Arranjos Produtivos Locais não são constituídos por contrato e não constituem, enquanto aglomerado, uma nova personalidade jurídica. É importante notar, porém, que isso não os torna, necessariamente, menos organizados ou estruturados. É importante que saibamos que cada arranjo possui estruturas e características próprias, a depender do contexto econômico, do ambiente sociocultural ou do nível de complexidade de sua cadeia produtiva. Nesse sentido, os APLs podem variar de arranjos difusos, sem lideranças explícitas, sem interação com o poder público, carentes de recursos financeiros (geralmente organizados em torno de bases produtivas mais simples e voltados ao mercado local) até arranjos com alto grau de interdependência e articulação, com alta capacidade de inovação e alta competitividade, com lideranças bem definidas, normalmente atuantes em entidades de classe, e estruturas produtivas amplas e complexas (podendo voltar-se ao mercado estadual, nacional ou internacional).

A característica dos APLs mais cara aos governos e à sociedade talvez seja seu foco no aproveitamento de especificidades locais e na promoção dos potenciais de desenvolvimento já existentes na localidade. Assim, na esteira das políticas de indução de desenvolvimento regional voltadas à redução das desigualdades, os APLs têm percebido cada vez mais o esforço dos governos (federal, estadual e municipal), bem como de entidades representativas e de apoios às micro e pequenas empresas, em apoiar e em fomentar a elaboração desse tipo de arranjo.

É importante salientar, ainda, que, para que os benefícios comumente associados à associação de empreendimento e empresas em arranjos produtivos locais, faz-se necessário que estejam inseridos em um ambiente político-institucional propício. Isso significa que os arranjos produtivos não devem ser compreendidos como substitutos de outras políticas, justamente porque dependem da intervenção do Estado, tanto para planejar o desenvolvimento regional e local, quanto para prover os recursos, a infraestrutura e a formação/capacitação necessárias ao desempenho dos APLs.

CURIOSIDADE

A expressão “Arranjos Produtivos Locais” difundiu-se indiscriminadamente e passou a ser utilizada para designar todo e qualquer tipo de aglomerado que recebesse apoio de programas governamentais, o que passou a gerar sobreposições conceituais indesejadas entre APLs e clusters industriais, por exemplo. Em função disso e na tentativa de diferenciar iniciativas com origens e objetivos tão diferentes, os arranjos produtivos locais passaram a ser chamados de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPIs), associados a aglomerados de menor dinamismo e a estruturas produtivas

Por fim, é comum encontrar, ainda, a noção de clusters industriais associada à categoria de Arranjos Produtivos Locais, por constituírem, também, exemplos de aglomerados produtivos altamente especializados e por concentram empresas com características semelhantes em um mesmo território. É interessante notar, porém, que, na concepção dos clusters, a dimensão territorial ganha importância secundária em relação à dimensão econômico-produtiva. A formação de clusters industriais têm, como principal objetivo, melhorar a competitividade industrial por meio da inovação, do fomento à entrada de novas empresas no mercado, do aumento da produtividade e da redução dos custos de produção. Pautam-se, assim, em modelos altamente competitivos de governança, em busca dos melhores resultados individuais possíveis. Além deste desafio, de distribuição coletiva dos benefícios oriundos da associação de empresas, há outros obstáculos importantes não apenas à constituição de Arranjos Produtivos Locais, mas, principalmente a sua continuidade, uma vez que é bastante comum, sobretudo em arranjos que envolvem um grande número de empresas, instituições e sujeitos sociais em interação, a desmobilização dos agentes locais e a consequente desestruturação das iniciativas localmente desenvolvidas (SIMONETTI; KAMIMURA, 2017)

O CASO BRASILEIRO

No Brasil, uma importante estrutura de apoio ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais - APL foi criada nos últimos quinze anos, em que se destacam grupos de trabalho, comitês técnicos e núcleos estaduais no âmbito do Ministério da Economia (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2018) e da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (Brasil, 2006).

- Um Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais - GTP APL, criado em 2004 e composto por 34 instituições governamentais e não-governamentais (dentre os quais 12 Ministérios) é responsável pelo mapeamento dos APLs brasileiros, pela definição dos critérios de ação conjunta governamental para o fortalecimento dos APLs e para o respeito às especificidades de atuação de cada instituição, pela proposição de modelos de governança multissetorial, pela construção de um sistema de informações para o gerenciamento de ações e pela elaboração de termos de referência que contenham as bases teóricas e metodológicas relevantes à execução do trabalho (Portaria Interministerial nº. 200/2004);

- Três Comitês Técnicos vigentes, criados com a finalidade de auxiliar os trabalhos do GTP APL, sendo eles:

- Comitê da Rede APL Mineral - coordenação MCTIC/MME
- Comitê das Rotas de Integração - coordenação de MI
- Comitê da Rede APL de TICs - Cidades Inteligentes - coordenação ABDI
- Núcleos Estaduais de apoio aos APLs, compostos por representantes do governo estadual, do Sistema S, de instituições financeiras, do setor empresarial, do sistema C&T e por trabalhadores com atuação em APLs, criados como um instrumento de melhoria do diálogo entre as instituições que compõem o GTP APL. Estes Núcleos devem estar estruturados, pelo menos, com representantes dos seguintes atores: Governo Estadual; Sistema S; Instituições financeiras; Setor empresarial; Sistema C&T; e Trabalhadores, com atuação em APLs.
- Conferências Brasileiras de APLs: um evento bianual que fomenta o debate de temas relativos à capacitação, normatização e inovação no contexto de Arranjos Produtivos Locais e abre espaço para o compartilhamento de experiências e de metodologias de atuação. Em 2018, aconteceu a oitava edição deste evento.

2.1.5 Instrumentos de Participação

Este tipo de instrumento agrega diferentes formatos de articulação de atores constituintes de territórios, com objetivos que podem ser dos mais amplos aos mais restritos, mas cujas funções estão fortemente vinculadas à compreensão identitária dos territórios como rede, particularmente no que concerne a sua dimensão projetual de desenvolvimento desejado. Eles podem assumir as funções de controle ou de deliberação, bem como podem restringir-se a espaços de trocas e produção de imagens de futuros territoriais possíveis. Embora seu elenco seja extenso, traremos por aqui os exemplos mais difundidos dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, bem como das Câmaras Temáticas, Fóruns, Plenárias, Grupos Técnicos e de Trabalho.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Embora a forma ‘conselho’ não seja nova na história da gestão pública, no Brasil, as “experiências colegiadas conselheiras” ganharam força a partir da década de 1970, com a criação de conselhos para atuação concertada com as administrações municipais; com a criação de conselhos populares e com a criação de conselhos gestores de políticas públicas, institucionalizados, já na década de 1980, no contexto da redemocratização brasileira, tendo sido incorporados pela Constituição Federal (GOHN, 2002). A partir daí e ao longo de toda a década de 1990, o Brasil viu proliferar o número de conselhos municipais setoriais (nas áreas de educação, saúde, assistência social, cidades, desenvolvimento rural, etc.), muitos deles obrigatórios na lista de requisitos para que os municípios acessem recursos federais, e, como novidade, conselhos de caráter interinstitucional (articulando os diferentes níveis da administração - federal, estadual e municipal - e instituições da sociedade civil).

Dentre os objetivos que subjazem a criação dos Conselhos, estão o novo paradigma da Participação Cidadã, da universalização de direitos, da problematização do papel do Estado e de sua relação com a sociedade e da ampliação dos próprios conceitos de participação e de cidadania (GOHN, 2002). Surgem, portanto, com o objetivo precípuo de transferência do poder decisório, antes altamente concentrado e monopolizado, a estados, municípios e, em alguma medida, aos demais atores sociais locais e o desenvolvimento de uma cultura institucional de concertação sociopolítica.

Mais do que instrumentos de intervenção socioterritorial, com seus planos municipais de desenvolvimento, os Conselhos constituem, também, canais institucionais - idealmente plurais e autônomos - de participação. Assim como os demais instrumentos de cooperação socioterritorial, os conselhos municipais são compreendidos como processos de inovação institucional, estruturados para articular atores territoriais (estatais ou não) e incluir grupos sociais marginalizados nos debates e no espaço público institucional. Via de regra, os Conselhos - órgãos colegiados, de caráter consultivo e deliberativo, geralmente intralocais - são criados por projeto de lei que determina sua composição, suas finalidades, e são regulados por um regimento interno, que especifica suas atribuições, suas atividades e funções e define sua infraestrutura mínima.

Diante da realidade de crescente desigualdade e exclusão social, os conselhos gestores - temáticos ou territoriais - buscam induzir um tipo de desenvolvimento local mais participativo e mais inclusivo, como ocorre no Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF. Há, porém, muitos obstáculos que acabam inviabilizando o avanço de estruturas participativas como essa, dentre as quais citamos: a estrutura vertical, as assimetrias das relações de poder, a falta de confiança entre os membros, a dependência em relação às autoridades políticas locais; a baixa participação de grupos da sociedade civil, a participação majoritária

de homens, entre tantos outros desafios. Nesse sentido, os Conselhos já foram amplamente criticados, por seus limites, por seu formato, por sua tendência à superespecialização e à elitização do debate, pelo excesso de tecnocracia, por sua baixa representatividade popular e por seu caráter consultivo (SOUZA, 2006) o que revela a necessidade de seu aperfeiçoamento enquanto instrumento de participação e de intervenção e a necessidade de seu aprofundamento.

Câmaras Temáticas, Fóruns, Plenárias, Grupos Técnicos e de Trabalho

Além dos Conselhos, a Administração Pública lança mão da construção de diferentes grupos de apoio, que podem atender diferentes formatos. Câmaras Temáticas, Comissões Setoriais, Fóruns, Plenárias, Grupos de Trabalho. Todos esses instrumentos constituem, também, canais de comunicação e de participação, que pretendem, ao menos idealmente, aproximar os agentes estatais dos demais atores socioterritoriais. Embora apresentem limites claros, similares aos que discutimos na crítica aos Conselhos, são experiências democráticas, que buscam construir novos espaços de debate e de confronto de interesses, de ideias e de intenções.

As *Câmaras ou Comissões Temáticas/Setoriais* são espaços institucionais, que funcionam como estruturas permanentes da administração pública, criadas com o objetivo de apoiar na elaboração de políticas públicas. Constituem instâncias de caráter organizativo dos debates e dos projetos construídos por Grupos de Trabalho ou a partir de plenárias territoriais (TEIXEIRA, 2019). Dentre suas funções, podem estar a organização de informações, a preparação de bancos de dados, o desenvolvimento de estudos e pesquisas, a promoção de debates e trocas de experiências, de Resoluções e de Pareceres técnicos, bem como a proposição de Recomendações e Moções sobre temas específicos. Podem ser compostas, a exemplo das Plenárias, por técnicos, especialistas, representantes de órgãos governamentais, entidades sindicais, entidades da sociedade civil. As Câmaras Temáticas podem ser criadas, ainda, com a função de apoiarem a proposição de projetos de lei e políticas públicas voltadas, por exemplo, à efetivação de direitos. São comuns, por exemplo, câmaras temáticas que se reúnem em torno do tema do “direito à cidade”.

Os *Fóruns* de políticas públicas são arranjos locais que podem se constituir como espaços permanentes de consulta (das administrações municipais, por exemplo), funcionando como um canal de comunicação entre os agentes estatais e os demais atores socioterritoriais; ou, ainda, podem constituir espaços provisórios de discussão e debate de temas específicos de políticas públicas, podendo ser propostos por Ministérios, por Secretarias dos governos estaduais, distritais ou municipais, por Comissões temáticas do Poder Legislativo ou, mesmo, por entidades da sociedade civil, institutos de pesquisa e universidades.

Uma *Plenária* é, por definição, uma sessão ou assembleia que reúne diferentes atores político-sociais. No âmbito do Poder Legislativo, as sessões plenárias reúnem deputados e senadores e constituem a instância máxima de discussão e de deliberação acerca de leis e de temáticas relacionadas ao trabalho legislativo. Analogamente, as plenárias territoriais, são espaços de governança, de caráter deliberativo e consultivo, voltadas à articulação territorial e à escuta social (TEIXEIRA, 2019), podendo funcionar no formato de reuniões regulares, geralmente mensais, conduzidas nas localidades/regiões vinculadas a um determinado programa, ação, plano ou arranjos; ou, ainda, no formato de reuniões temáticas preparatórias, abertas ao conjunto da população, e voltadas à construção de pautas, à articulação de atores colegiados e/ou ao acompanhamento de políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à mediação do diálogo entre a sociedade e o Estado. É comum, ainda, nas plenárias, que se elejam delegados, que se escolham os membros de um Grupos de Trabalho ou que se submetam documentos públicos ao escrutínio da sociedade.

EXEMPLO

No contexto do Planejamento Plurianual Participativo (PPA-P) 2012-2015, conduzido pelo Estado da Bahia, foi desenvolvida uma metodologia de escuta social, foram constituídos 26 Grupos de Trabalho, um para cada Território de Identidade, que prepararam as proposições para as 26 plenárias territoriais - o principal espaço de participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA (COSTA, 2012?)

Os *Grupos Técnicos e de Trabalho*, assim como os Fóruns e as Plenárias, constituem instâncias de discussão e de deliberação, geralmente locais ou intermunicipais, constituídos em torno eixos ou de temáticas relativas a políticas públicas já existentes ou em curso de implementação, como apoio a sua operacionalização. Diferentemente do que ocorre nas plenárias, os Grupos de Trabalhos costumam ser instâncias com um número definido e limitado de membros altamente especializados. Podem ser responsáveis pela proposição de projetos de Lei, pelo delineamento de ações, planos e programas de intervenção socioterritorial, com base nas demandas sociais, ou pela condução de estudos e pesquisas voltadas a determinada temática. Apesar de sua especialização e de seus objetivos técnicos, também constituem espaços de concertação e de participação, uma vez que costumam reunir diferentes atores, representantes de entidades sociais e pesquisadores.

O CASO BRASILEIRO

Os conselhos gestores no Brasil atravessaram um período de forte expansão, logo após a promulgação da atual Constituição em 1988, chegando a ser chamado de “febre conselhistas” (CARVALHO, 1998). De lá para cá, emergiram conselhos em praticamente todos os setores de políticas públicas. Boulos et alli estimam, em 2013, a partir de cálculos realizados com dados primários produzidos pela pesquisa MUNIC, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 43 mil o número de conselhos municipais em todos os setores de políticas públicas, embora não seja este o foco da MUNIC.

Esta forte tendência pode ser explicada pelo viés de participação social presente na Constituição, por um lado, mas por outro, pelas próprias dinâmicas de democratização da nossa sociedade, que passa a contar com instâncias de participação das decisões públicas, particularmente daquelas que são fortemente ligadas ao território. Os conselhos gestores setoriais municipais chegaram, assim, a todos os municípios brasileiros, com uma arquitetura institucional que envolvia muitas vezes a transferência de recursos setoriais da União para os Municípios, dentro do que chamamos de transferências de fundo à fundo.

É importante ainda lembrarmos que os conselhos Gestores Municipais fazem parte de uma arquitetura de participação mais ampla que envolve Conselhos estaduais e nacionais, bem como também envolve os sistemas de conferências setoriais municipais, estaduais e federais. Podem ainda envolver, e é desejado, que envolvam ou se articulem

com Câmaras Temáticas, Fóruns, Plenárias, Grupos Técnicos e de Trabalho. Toda esta arquitetura, no entanto, vinha apresentando seus primeiros sinais de necessidade de revisão, não por esgotamento, sem dúvida, mas pelos desafios de sua capilarização e necessidade de articulação em novos movimentos de transversalidade que vinham sendo exigidas pelas novos marcos constitutivos de desenho de políticas públicas mais integradas e integradoras dos sujeitos sociais e de suas demandas.

Na contramão dessa necessidade de revisão e de reformulação, porém, o Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, a partir de 28 de junho do mesmo ano, determinou a extinção, sob a justificativa de racionalização e economia de recursos, de todos os Conselhos, Comitês, Grupos, Juntas, Equipes, Mesas, Fóruns e outros órgãos colegiados da Administração Federal que tivessem sido criados por Decreto ou ato normativo inferior, como são os casos, por exemplo, do Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Saúde e Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. A medida foi parar no Supremo Tribunal Federal, que decidiu conceder liminar para limitar o alcance do decreto, impedindo a extinção de conselhos e comitês em que houvesse participação social (AGÊNCIA BRASIL, 2019). Apesar da incerteza que paira sobre o futuro dos conselhos, é importante enfatizar que, tanto no campo empírico quanto no campo simbólico, a medida traz prejuízos significativos à formulação de políticas públicas e, de maneira mais ampla, à democracia participativa, uma vez que subvaloriza espaços de representação social e canais de interação entre as diferentes escalas socioterritoriais.

2.1.6 Instrumentos de Cooperação Socioterritorial

Este instrumento de indução ou promoção de desenvolvimento socioterritorial pode ser compreendido como um modelo de governança, uma forma de integração do federalismo brasileiro ou, ainda, como uma macrocategoria em que se inserem os diferentes instrumentos de gestão e intervenção territorial cooperativa. A Constituição Federal de 1988, ao descentralizar o poder da União,

distribuindo-o entre as diferentes escalas político-administrativas, constituídas autonomamente, inaugurou o que Medauar e Oliveira (2006, p. 23) chamam de um “federalismo de cooperação” ou “federalismo de equilíbrio”. Essa flexibilização das relações entre União, estados, distrito federal e municípios teve o papel não apenas de possibilitar diferentes arranjos associativos, mas de fomentar - mesmo indiretamente e nem sempre por motivos desejáveis - a construção de práticas cooperativas entre os entes federados.

Isso ocorre, sobretudo, porque, ao conferir a estados e municípios mais atribuições e responsabilidades do que suas estruturas e seus recursos permitem realizar, criam-se, muitas vezes, relações de dependência entre municípios de pequeno porte e municípios maiores e problemas que transbordam as fronteiras municipais. Há várias formas de cooperação socioterritorial previstas na legislação brasileira, dentre as quais destacam-se os consórcios públicos, as cooperações intermunicipais e bilaterais, os convênios, as associações, os fóruns, as redes de colaboração, os arranjos produtivos, entre outras.

a) Consórcios Públicos e Consórcios intermunicipais

Os consórcios públicos são instrumentos de gestão territorial que carregam, em seu cerne, o desejo de articulação entre os diferentes níveis de governo (ou entes federativos), bem como de seus interesses, iniciativas e intenções, por vezes em contextos de relações assimétricas de poder. Trata-se de uma inovação institucional, de natureza autárquica, pautada no agir concertado dos consorciados, na articulação multiescalar e no engajamento dos diferentes atores territoriais, voltada à superação de deficiências e à ampliação das possibilidades de resolução coletiva de problemas, demandas ou questões de interesse compartilhado: problemas comuns de difícil solução, quando tratados isoladamente, e cujas fronteiras transbordam as fronteiras territoriais de um município. Ao se associarem, em torno de um problema específico, os entes consorciados podem se beneficiar da interlocução interinstitucional, do compartilhamento de responsabilidades, de competências, de infraestrutura, de recursos financeiros e de gestão, bem como dos processos de aprendizagem que apenas o reconhecimento da complexidade e um olhar transescalar permitem emergir.

Segundo Silva (2014, p. 1025-6), os consórcios públicos são vistos como territórios institucionalizados, nomoespecializados, voltados à gestão territorial e balizados pela cooperação entre os entes federados, que se juntam em um pacto ou acordo (de vontades e de atuação concertada). São, portanto, arranjos institucionais que emergem de situações específicas de interdependência federativa, com vistas ao planejamento, à regulação, à organização e à execução de ações, programas, atividades ou serviços públicos de interesse comum. Significa dizer, na prática, que, ao se depararem com questões de difícil tratamento, os entes

federativos resolvem cooperar autônoma e mutuamente, coordenar suas ações, agregar seus interesses e aumentar seu poder de barganha, no intuito de caminhar mais rapidamente em direção a possíveis soluções, de abrir novos caminhos que, dificilmente, poderiam ser percorridos isoladamente ou, mesmo, no intuito de dividir os custos e os benefícios entre os associados.

CUIDADO

Os consórcios públicos não se confundem com os consórcios imobiliários previstos no Art. 46 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e tampouco se confundem com as operações urbanas consorciadas - um instrumento de intervenção urbana, definido, no âmbito do Art. 32, §1º do mesmo Estatuto como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Enquanto os consórcios públicos emergem da articulação interfederativa, para a promoção ou o alcance de objetivos comuns, as operações urbanas consorciadas ocorre entre agentes governamentais e não governamentais, para a viabilização de projetos de urbanização, valorização, requalificação, revitalização, etc., de uma área municipal específica.

Vale ressaltar, porém, que a agregação coletiva de interesses comuns não constitui tarefa fácil. Apesar de sua natureza cooperativa, voltada à resolução de problemas compartilhados, a implementação dos consórcios públicos não pode ser naturalizada como algo dado, estático, hermético ou capaz de gerar resultados imediatos. Os Consórcios Públicos, enquanto arranjos cooperativos, devem ser compreendidos como um processo dinâmico, que pressupõe, além de vontade política, um ambiente propício ao compartilhamento de conhecimento e de informações, um certo grau de confiança entre os entes, o equilíbrio entre interesses competitivos e interesses cooperativos, algum grau de solidariedade, o estabelecimento de relações simétricas de poder, a integração com outros níveis de governo, diálogo e negociação contínuos, a definição prévia da escala, da personalidade jurídica da entidade, do modelo institucional a ser adotado e da pactuação horizontal de práticas territoriais, entre outras coisas (SILVA, 2014).

Para além da Constituição Federal de 1988, que prevê, ainda que genericamente, os consórcios públicos em seu Art. 241, há alguns outros dispositivos legais importantes na história dos Consórcios. Os principais marcos legais, sobretudo para os municípios, são a Lei 11.107/2005 e o Decreto que a regulamenta (Decreto 6.017/2007). Também conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, dispõe sobre as normas gerais para a criação de consórcios e chama atenção para alguns

limites importantes. Ainda que não seja necessária a coincidência entre objetivos de interesse comum e competências constitucionais comuns, os objetivos do consórcio não podem extrapolar as competências constitucionais dos entes federativos que o integram. Isso significa que, em um consórcio envolvendo apenas municípios, não é possível que os consorciados exerçam competências de Estados ou da União. A Lei 11.107/2005 também determina que os consórcios públicos sejam estabelecidos por Lei Ordinária e que cada ente formalize seu interesse em participar de um consórcio por meio de um protocolo de intenções formalizado por contrato.

CURIOSIDADE

Ainda que uma porcentagem significativa de municípios tenham estabelecido consórcios intermunicipais, Abramovay (2001) salienta que esse tipo de associação só se tornou significativa na área de saúde, uma vez que, nos demais setores (como educação, limpeza urbana, habitação, saneamento e infraestrutura), os consórcios intermunicipais atingem menos de 5% dos municípios brasileiros.

EXEMPLOS

Alguns exemplos de consórcios públicos no Estado da Bahia:

- Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD (2003);
- Consórcio Intermunicipal de Organização, Modernização e Desenvolvimento Sustentável do Recôncavo Baiano - CIRB (2005);
- Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão - CDSTPS, localizado em um dos Territórios de Identidade da Bahia;
- Consórcio Público Intermunicipal de Infraestrutura do Extremo Sul da Bahia (2009)
- Consórcio de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina (2013);

b) Convênios

Assim como os Consórcios, os convênios de cooperação entre os entes federados também constituem formas alternativas de gestão territorial e estão previstos no Art. 241 da Constituição Federal de 1988, que autoriza a gestão associada de serviços públicos, mas são considerados instrumentos menos amplos do que os Consórcios, porque não pressupõe a criação de uma nova estrutura para a execução das ações e porque não geram nova personalidade

jurídica. É interessante notar que, de acordo com a Lei 11.107/2005, é permitido aos Consórcios públicos firmarem convênios, contratos ou acordos de qualquer natureza com outras entidades e órgãos do governo, aí incluída a própria União, que pode celebrar convênios com os consórcios públicos a fim de viabilizar a descentralização das políticas públicas nas escalas adequadas (Lei 11.107/2005, Art. 14).

VOCÊ SABIA?

A celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres foi disciplinada, ainda que genericamente, no Art. 116 da Lei 8.666/1993, que institui as normas e os requisitos para licitações e contratos da Administração Pública brasileira. O tema também é regulado pelo Decreto 6.170/2007 e pela Portaria nº 127/2008.

Em termos gerais, porém, é possível afirmar que as características centrais e os objetivos que subjazem o estabelecimento de consórcios públicos e de convênios de cooperação são bastante similares, uma vez que convênios de cooperação também pressupõe o comprometimento e a atuação concertada de dois ou mais entes federados, voltados à satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem o objetivo de obtenção de lucro (JUSTEN FILHO, 2009). Ambos são estabelecidos, via de regra, quando uma entidade competente julga necessário abrir mão do poder que lhe é conferido, sobretudo por razões político-administrativas, com vistas à dinamização, à racionalização ou à maior eficiência na prestação de serviços públicos, dividindo, portanto, com outra esfera (possivelmente melhor aparelhada), as responsabilidades de execução de serviços de interesse comum.

Tanto os convênios quanto os consórcios públicos podem ser firmados, exclusivamente, por entes da federação, mas há uma importante diferença quanto aos entes envolvidos. No caso dos consórcios públicos, os consorciados (União estados, distrito federal e/ou municípios) constituem uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direitos privado, sem fins econômicos. No caso dos convênios, o acordo tem natureza jurídica e se dá entre entes federados e entes políticos (entre entidades da administração pública, entidades públicas estaduais, distritais ou municipais da administração direta ou indireta ou entidades particulares sem fins lucrativos), sem que haja constituição de nova personalidade jurídica. Costuma prevalecer o estabelecimento de convênios quando não há necessidade de instituição de uma estrutura organizacional própria, o que exigiria o estabelecimento de um Consórcio (OLBERTZ, 2011).

2.1.7 Instrumentos de Indução por Governança Socioterritorial

Este tipo de instrumento reúne diferente formatos de projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial que são pensados como mecanismos de governança e que orientam-se por múltiplas capacidades e por diferentes componentes, como a aprendizagem, a negociação, as relações recíprocas e dialógicas, a interdisciplinaridade, a construção de acordos no dissenso, a resolução de conflitos, a resiliência, etc., reorientando o pensamento sobre as formas de fazer e de pensar políticas territoriais no Brasil e valorizando a complexidade e a pluralidade socioecológica e sociocultural dos territórios brasileiros.

Nesse ponto, é crucial que retomemos o conceito de território presente na obra de Pier Luigi Crosta (2003), planejador urbano italiano, para quem o território nunca existe a priori das práticas de uso que os atores fazem dele (modos de fazer coletivos, frequentes e repetitivos), o que significa, nas palavras do autor, que os territórios são constituídos por redes translocais, relativas e relacionais - não como um modelo de realidade, mas como modelos de ação. Nesse sentido, falar em rede é falar em uma série de interações entre um conjunto de agentes - humanos e não humanos, artefatos, coisas e organismos, que moldam relações, identidades e significados.

Outra reflexão que merece atenção diz respeito às interseções entre os conceitos de rede colaborativa e de governança territorial. Diversos autores, como Dallabrida (In: BOULLOSA, 2014), Ferrão (2010), Romero e Farinós (2011), definem a governança territorial como um processo pautado em uma ótica inovadora, voltado ao planejamento, à intervenção e à gestão do território. Para Dallabrida (In: BOULLOSA, 2014), nos processos de governança territorial são priorizadas as relações protagonizadas pela sociedade civil - colaborativas, horizontais, solidárias, comumente voluntárias e não hierárquicas - em uma concepção sofisticada de democracia. Se adotarmos tal concepção, além de um instrumento de intervenção socioterritorial, as redes colaborativas podem ser compreendidas como um requisito - uma condição indispensável - para a passagem do modelo tradicional de gestão do território para o que Goldsmith e Eggers (2006) chamam de um governo em rede. A seguir, dedicaremos algumas palavras sobre os formatos Redes de cooperação/colaboração, Territórios Rurais (ou de Identidade) e Territórios da Cidadania e Experiências ativadas por coletivos locais.

a) Redes de cooperação/colaboração

As redes de colaboração constituem, também, uma forma de associação entre atores territoriais, públicos ou privados, de natureza policêntrica, voltada à governança coletiva e multiescalar do território. Emergem como instrumento

promissor para o reconhecimento e a avaliação das múltiplas dimensões do território - aí incluídas, sobretudo, as dimensões sociocultural, socioambiental e simbólica. Caracterizadas pela horizontalidade e pelo dialogismo, as redes de colaboração emergem como uma importante tendência entre os instrumentos de intervenção socioterritorial, sobretudo por buscarem incluir atores e grupos de atores tradicionalmente marginalizados em regimes de engajamento que propiciem a construção coletiva, de baixo para cima, de respostas a problemas identificados pela própria rede.

Uma particularidade interessante desse tipo de arranjo associativo, diz respeito à natureza das redes, que podem ser abstratas ou concretas, visíveis ou invisíveis. Como lembra Castells (1999, p. 565), as redes “constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura”. Nesse sentido, na Era da informação, o poder dos fluxos torna-se tão ou mais importante do que os tradicionais fluxos de poder. Essa noção de “rede”, entendida como um conjunto complexo, aberto, altamente dinâmico de nós interconectados, foi amplamente estudada no âmbito da teoria organizacional, por sua capacidade de expansão e de integração ilimitada de novos nós (desde que compartilhem as mesmas gramáticas de comunicação, objetivos de desempenho semelhantes e os mesmos quadros valorativos).

A teoria das redes transborda, então, as fronteiras da administração de empresas e adentra à realidade da administração pública, fazendo emergir novas formas de relação entre a economia, o Estado e a sociedade, cuja principal matéria prima é a informação e cujo principal canal é a comunicação. Pode-se dizer, portanto, que a perspectiva da rede tira a ênfase do indivíduo e enfatiza as relações sociais no território. Tais relações conformam redes de cooperação de geometria variável, estão em permanente e constante mudança e voltam-se à atuação sinérgica, flexíveis, integradas e interdependentes entre entes estatais, empresariais ou sociais frente a problemas complexos.

CURIOSIDADE

É bastante comum a constituição de redes, não como alternativas a outros instrumentos de políticas públicas, mas como complementares a instrumentos de políticas territoriais complexos e já existentes, constituindo mais um instrumento de apoio, capaz de influenciar o alcance dos objetivos da política.

Como exemplo, podem-se citar algumas redes constituídas em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR):

- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)
- Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)
- Projeto Organização Produtiva de Comunidades (Produzir)

A noção de redes também chegou às esferas de participação popular, contribuindo para a construção de novos movimentos sociais e novas formas de ativismo. Nesse contexto, as redes convertem-se em espaços públicos fundamentais para o fortalecimento e a construção coletiva de demandas e para a interação multidimensional dos atores sociais. Nas arenas constituídas pelas redes, articulam-se identidades sociais, ideias, visões de mundo e experiências que, combinadas, com dinamismo, em torno de objetivos e fins projetados ou não, podem desencadear processos de conhecimento e de mudança socioterritorial. Nessa categoria de instrumentos, para além das redes constituídas no seio da administração pública, estão inseridas Organizações Não Governamentais - ONGS, coletivos urbanos, think tanks, incubadoras ou organizações híbridas (governo - universidade - indústria) grupos comunitários articulados a empresas privadas ou universidades, por exemplo, bem como as diferentes formas de representação de atores socioterritoriais (institucionalizadas ou não, projetadas ou não).

Dentre as principais vantagens de uma governança territorial organizada em rede, estão: o alcance e a capilaridade, os ganhos de escala, a flexibilidade, a velocidade de resposta aos problemas, a maior capacidade de mobilização de recursos financeiros e pessoais, a pluralidade de ideias e visões e o maior potencial de inovação que emerge dessa pluralidade. Por outro lado, apesar de suas vantagens e de constituírem uma promissora tendência de governança socioterritorial, a escassa atenção e os escassos recursos destinados a essas redes impõe grandes desafios, sobretudo relativos à *accountability* em relação ao uso dos recursos públicos, à comunicação e às dificuldades inerentes a qualquer processo de negociação que se pretenda democrático, inclusivo e plural escala, à fluidez, instabilidade e rotatividade dos atores que compõem as redes, à fragmentação, à marginalização das redes em função dos atores que as compõem ou do lugar em que estão localizadas e à dificuldade de coordenação e controle das ações (DIAS, 2011).

OUTROS EXEMPLOS

- Rede de colaboração do Mosaico do Espinhaço (Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral), voltada à gestão e à conservação de recursos naturais (BURGOS, 2019)
- Rede Urbana de Ações Socioculturais - RUAS (Ceilândia/DF);

b) Territórios Rurais (ou de Identidade) e Territórios da Cidadania

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003 - institucionalizado no estado da Bahia como “Territórios de Identidade” -, juntamente com o Programa dos Territórios da

Cidadania (PTC), de 2008, configuram um instrumento complexo e inovador de estímulo ao desenvolvimento rural. São programas de base local/territorial que têm como objetivo “a promoção do desenvolvimento econômico e a universalização dos programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2005, p. 03). Inseridos em um modelo de gestão estratégica ou neoliberal, estes instrumentos constituíram importantes esforços de articulação interministerial e de transversalidade. A partir dos Territórios Rurais e de Cidadania, “os atores locais foram estimulados a construir, selecionar, desenvolver e realizar o controle social de projetos coletivos que atendam a demandas produtivas, econômicas, culturais, ambientais e sociais dos territórios” (GRISA; SCHNEIDER, 2013).

Estes Territórios, rurais de identidade ou da cidadania, representaram, em alguma medida, uma nova regionalização do Estado, na medida em que foram tomados como unidades de planejamento e controle social para as ações governamentais. Foram criados, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde 2003, 164 territórios rurais em todo o país. Foi essa política que norteou o lançamento do Programa “Territórios da Cidadania”. Os PTCs, porém, têm sido alvo de fortes críticas, por terem reproduzido, apesar de seu nome, um modelo de governança top-down, de postura operacional e característica monoatorial, já que reconhece os agentes estatais como os principais atores socioterritoriais, frustrando e desarticulando a diversidade de atores locais (idem, 2013).

c) Experiências ativadas por coletivos locais

Como já deve estar claro a essa altura, com o passar dos anos, os modelos de governança e os instrumentos de intervenção foram se complexificando, se dinamizando e se diversificando, na tentativa de incluir, cada vez mais novos atores, de promover a interação entre as escalas, de reconhecer a existência de múltiplas racionalidades nos processos de projeção de territórios, etc. Vimos, ao longo dessa unidade, como os movimentos sociais jogaram um papel decisivo nesse processo e como o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 pavimentaram o caminho para o desenho de instrumentos mais participativos e inclusivos. Se, nos anos 1970 e 1980, os movimentos reivindicavam maior visibilidade e alguma participação na agenda política nacional, nos dias de hoje, parecem mais preocupados em promover, em parceria ou não com os agentes estatais, microtransformações locais.

Sobretudo ao longo dos anos 2000, os movimentos sociais foram ganhando novos contornos e se tornando cada vez mais heterogêneos, ao ponto em que até a Teoria dos Novos Movimentos Sociais - TNMS (GOHN, 1997) mostrou-se insuficiente para apreender sua complexidade. Lutas pela emancipação feminina,

pela descriminalização do aborto e pelos direitos LGBTQI+ passaram a coexistir com movimentos de luta a favor dos valores da tradicional família nuclear e pela criminalização do aborto, para citar apenas alguns exemplos. Nas Jornadas de Junho de 2013, por exemplo, o Movimento Passe Livre (MPL coexistiu com *black blocks* e com outros movimentos de natureza neoliberal-conservadora, como o Vem pra Rua e o Movimento Brasil Livre (MBL), como enfatizam Girard, Peres e Silva (2017). Essa mesma polarização observada nas ruas se fez sentir nas instâncias de participação popular, que oscilam entre a efervescência e a despolitização.

Nesse processo, proliferaram, nas grandes e nas pequenas cidades brasileiras, coletivos (sobretudo urbanos) voltados à promoção de transformações socioterritoriais, em escala micro-local. São experiências que apresentam diferentes graus (ou nenhum) de institucionalização ou de formalização, tamanhos variados, diferentes graus de alcance ou de capilaridade e diferentes potenciais de transformação. Tais coletivos podem ser classificados de muitas formas, mas o que é importante ter em mente é que constituem experiências participativas relativamente recentes, majoritariamente difusas e frequentemente não projetadas. Coexistem, nesse cenário, coletivos organizados em torno de grupos de amigos com coletivos estruturados, com sede e financiamento próprios; coletivos com estruturas hierárquicas rígidas e coletivos organizados horizontalmente, sem delimitações de lideranças, papéis ou funções; coexistem, ainda, coletivos sobre as mais variadas temáticas, que vão de questões relativas ao uso dos espaços públicos a questões de gênero e sexualidade, passando por uma miríade de outros temas. Independentemente dos aspectos que as motivam, tomadas em conjunto, estas experiências reivindicam não apenas participação nas tradicionais instâncias de comunicação e de articulação com os agentes estatais, mas, sobretudo, o direito de transformar os territórios a partir de suas práticas cotidianas de uso.

Não costumam ter estatuto nem seguir normas escritas, não costumam adotar metodologias pré-definidas e nem agir a partir de Termos de Referência ou de arcabouços teórico-conceituais elaborados em Grupos Técnicos ou de Trabalho. Adotam outro tipo de racionalidade, que emerge da especificidade de cada experiência situada. Reivindicam, na verdade, a construção de outras narrativas, a partir de outras realidades e visões de mundo, fortemente territorializadas, evidenciando que os velhos discursos oficiais não dão mais conta de transformar a realidade e que novas histórias podem emergir das “bordas” ou “margens” da sociedade. Algumas iniciativas de mapeamentos dessas ações coletivas já estão sendo empreendidas, mas ainda temos muito a aprender com experiências ativadas por coletivos locais (PIZZINATO et. al, 2016; GIRARD et. al, 2017; SILVA, 2017; INSTITUTO UPDATE, 2018)

2.2 Síntese da Unidade 2

Iniciamos a Unidade 2, a exemplo do que fizemos na primeira, com uma importante problematização conceitual em torno do termo instrumento, esclarecendo os caminhos pelos quais este termo chega ao campo de estudos em políticas públicas e chamando atenção, principalmente, para o fato de que, por mais técnicos que possam parecer, não há instrumento neutro. Defendemos, diante disso, que, se miramos um tipo de desenvolvimento mais inclusivo e mais plural, o debate acerca dos instrumentos de intervenção socioterritorial não pode ser dissociado de um debate mais amplo, acerca da democratização das arenas públicas e da ampliação e do aprofundamento da participação social.

Em seguida, apresentamos uma tipologia dos instrumentos que categoriza diferentes instrumentos de intervenção socioterritorial sob diferentes conjuntos ou tipos, que se assemelham ou se diferenciam a depender da estratégia que assumem, dos atores que mobilizam, das racionalidades em que se embasam, das escalas que articulam ou das práticas que fomentam. Nossa proposta tipológica resultou em 7 tipos distintos - Planos de ordenamento/desenvolvimento territorial, Planos setoriais e intersetoriais, Pactos territoriais, Arranjos Produtivos Locais, Instrumentos de Participação, Instrumentos de Cooperação Territorial e Instrumentos de Indução por Governança Socioterritorial - que foram descritos, exemplificados e relacionados à história da formação socioterritorial do Brasil.

Apresentamos, ainda, ao longo desta unidade, as principais críticas que podem ser feitas aos diferentes instrumentos, buscando refletir acerca dos obstáculos enfrentados em sua implementação, no caso brasileiro, em diálogo direto com a próxima unidade, que traz o desafio de apresentar um percurso possível para a projeção de territórios.

UNIDADE 3

Aprendendo a elaborar projetos de intervenção socioterritorial



Agora que ampliamos nosso glossário instrumental voltado às intervenções socioterritoriais e às dimensões que devemos levar em conta quando pensamos arranjos e modelos de governança territorial (Unidade 2), debruçemo-nos, com mais atenção, sobre o que chamamos, no início desta unidade, de projeção de territórios. O primeiro ponto de partida, ou premissa, para a elaboração de projetos de intervenção socioterritorial é a ideia de que toda política pública e todo instrumento place-based (centrado no território) é, também, uma política ou um instrumento people-based (com foco nas pessoas). Dizemos isso, sobretudo porque, historicamente, as experiências de intervenção revelam que, se por um lado os objetivos das políticas públicas são adequadamente territoriais e centrados nas pessoas, seus instrumentos são excessivamente tecnocráticos, pois são concebidos de cima para baixo e dificilmente podem ser operacionalizados senão por agentes altamente especializados.

Essa constatação, por um lado, traz à tona as dimensões apontadas como essenciais na compreensão dos processos de projeção de territórios, quais sejam: a existência de múltiplos atores, o convívio entre racionalidades concorrentes ou complementares, a interação entre as escalas, os diferentes modelos de governança e a diversidade de práticas de uso dos territórios. Por outro, revela a insuficiência de tais dimensões, pois a projeção requer outros esforços de criação e análise. Assim, nosso esforço será no sentido de apresentar possíveis caminhos metodológicos, para o desenho de instrumentos de intervenções de indução de desenvolvimento socioterritorial, associada à compreensão ampliada do conceito de instrumento, conforme discutido no início da Unidade 1.

Assim como na análise de instrumentos e de experiências de intervenção, na projeção, segue válido o esforço de compreender o 'desenvolvimento socioterritorial' como um processo complexo, multiatorial, multidimensional, multiescalar (o que, como vimos, revela a sobreposição de temporalidades e espacialidades distintas) e multirracional. Mais do que isso, é importante ressaltar a natureza processual das intervenções socioterritoriais, entendendo que a projeção de territórios, para além das políticas territoriais e do desenho de seus instrumentos, deve ser entendida como algo contínuo e constante, se já estamos de acordo quanto ao fato de que os territórios são co-produzidos, coletivamente, por uma multiplicidade de sujeitos sociais.

Milton Santos é taxativo quanto a essa percepção em toda a sua obra, mas sobretudo em *O Espaço do Cidadão*, quando problematiza o cidadão mutilado de direitos, completamente ausente de territórios altamente (e, por que não(?), eficazmente) codificados e projetados: um problema que se tornou central sobretudo a partir da disseminação de projetos modernistas de intervenção socioterritorial, racionalistas e funcionalistas, de que a cidade de Brasília, como vimos, é o caso mais emblemático. Sobre isso, Santos (2007, p. 81) diz que “quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, e cuja memória lhe é estranha, esse lugar é sede de uma vigorosa alienação”. Relembramos, aqui, essa afirmação de Milton Santos, para evidenciar os cuidados que precisamos ter quando nos propomos a projetar territórios, cuidados que passam, sem dúvidas, pelo conhecimento técnico e especializado, relativo sobretudo ao marco legal e ao desenho de instrumentos, mas que culminam no cuidado de não apagamento de histórias e de memórias, em nome do progresso, da racionalização e/ou do embelezamento dos territórios.

AO FINAL DESTA UNIDADE, ESPERA-SE QUE VOCÊ POSSA...

- Compreender a complexidade e a pluralidade inerente aos processos projeção socioterritoriais;
- Refletir sobre os principais desafios inerentes à projeção de territórios;
- Desenvolver a competência de elaboração de projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial, a partir de um percurso que apresentaremos a seguir;

3.1 Sobre o marco histórico-legal

A história do planejamento socioterritorial brasileiro é a própria história de como o Estado atuou, ao longo da formação do Brasil, no espaço nacional, de como articulou as decisões públicas e políticas em todas as escalas da administração. É, também, uma história que revela em que medida o Estado se abriu para as demandas e reivindicações sociais e em que medida fomentou a construção de canais de diálogo e de mecanismos de participação.

Ao longo das Unidades 1 e 2, o processo de redemocratização política, a emergência de movimentos sociais relevantes e o processo de descentralização político-administrativa - que se deu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 - apareceram, com frequência, como marcos contextuais importantes da “questão territorial”. É importante, porém, retroceder algumas décadas, até pelo menos 1960, para que possamos melhor compreender que a

história do planejamento socioterritorial brasileiro é fortemente marcada por uma inflexão das dinâmicas demográfica, territorial e econômica, que “coincide com a tomada do poder político por forças de natureza conservadora e autoritária” (BASSUL, 2005, p. 73). Se retrocedermos uma ou duas décadas mais, podemos somar a essa história um processo galopante de urbanização sociopoliticamente desordenada e territorialmente concentrada, o que condicionou, em grande medida, o desenvolvimento desigual do território brasileiro. Se estivermos dispostos a retroceder até os anos 1910, valeria a pena acrescentar a essa história o compromisso com a forma estética - com a beleza - que legitimou as Reformas Urbanas de Pereira Passos no Rio de Janeiro - o famoso ‘Bota-Abaixo’ -, mais uma tradução do discurso da ordem e da racionalidade urbana, que caminha pari passu com a promoção da exclusão socioterritorial (FREITAG, 2006; KNAUSS In: GOUVÊA; MELLO, 2015). As diferentes técnicas e instrumentos de intervenção que se disseminaram ao longo de todo esse período tinham, portanto, e em sua maioria, o objetivo de colocar em prática esse modelo de desenvolvimento territorial, o “que pressupunha o conhecimento completo do objeto de estudo (diagnóstico) e o enfrentamento das ‘disfunções’ por meio da previsão, da expansão e da definição de normas de uso e ocupação do solo” (BASSUL, 2005, p. 74-75).

Assim, pode-se afirmar que a história do planejamento territorial brasileiro foi marcada por um modelo de planejamento regulatório ou tecnocrático que via, na construção de grandes políticas nacionais, nos planos de ordenamento e desenvolvimento regional ou nos planos setoriais, o caminho que levaria à “cidade ideal”. Nesse processo, o planejamento socioterritorial acabou reduzido, em grande medida, ao desenho urbanístico, a densidades de ocupação, ao parcelamento do solo, à delimitação de usos, a procedimentos, a valorações e metodologias de cálculo, a coeficientes e a formas de aplicação de recursos. Ainda que tenhamos avançado significativamente e que já tenhamos larga tradição na elaboração de instrumentos de planejamento de alta complexidade, como é o caso das Operações Urbanas consorciadas, por exemplos, pouco avançamos na construção de instrumentos de participação e na elaboração de instrumentos que incluam os diferentes atores e não apenas atores altamente especializados.

A despeito de estar, atualmente, em um lugar que muito se distancia do ideal, não podemos subestimar o papel dos movimentos sociais, dos instrumentos e dos atores que se pluralizaram a partir da promulgação da Constituição de 1988. No Brasil rural, os anos 1960 foram marcados por reivindicações de Reformas de Base e pela tensão entre os grandes proprietários de terra e os pequenos agricultores, o que culminou com a aprovação do Estatuto da Terra, ainda durante a ditadura militar. No Brasil urbano, os movimentos sociais, com ênfase nos movimentos por moradia e no Movimento Nacional Pela Reforma Urbana culminaram, embora com muitas décadas de atraso, na promulgação da Lei n. 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade.

Nos anos 1980, a atuação do Estado, fortemente influenciada pela doutrina neoliberal, com seus princípios de Estado mínimo e regulador, teve importantes reverberações no planejamento territorial. Extinguiu-se a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e reduziu-se a oferta de crédito rural, por meio de bancos públicos, à agricultura do mercado interno (MELLO; GUALDA In: STEINBERGER, 2013), o que aumentou a concentração fundiária e gerou uma série de conflitos que culminaram na criação, em 1994, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), considerado uma inovação por trazer uma definição de ‘agricultura familiar’ que segue vigente até os dias atuais (ABRAMOVAY, 1992). Outro marco importante, no que concerne, principalmente, o desenvolvimento territorial rural, foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, em seu âmbito, a criação de dois programas centrais: o Plano Agrícola e Pecuário (PAP), que versa sobre o planejamento do agronegócio brasileiro, e o Programa Territórios Rurais (PRONAT), que reúne demandas dos agricultores voltados ao mercado interno (MELLO; GUALDA In: STEINBERGER, 2013). São marcos importantes que funcionam como documentos-síntese ou “guarda-chuvas” - reunindo demandas, reivindicações, estratégias e orientações para o desenvolvimento rural - que precisamos ter em mente, para corroborar ou contrapor - quando nos debruçarmos sobre a projeção de territórios.

Adiantamos, aqui, uma das críticas centrais a esse quadro institucional-legal: o desequilíbrio entre as ações estatais direcionadas à produção agrícola e às políticas públicas de organização fundiária. Estabeleceu-se, na última década, o que Cazella e outros autores (et. al, 2016, p. 49) consideram uma “dicotomia entre as políticas de caráter produtivo e aquelas destinadas à assistência social das unidades agrícolas familiares no Brasil”, sobretudo em função da falta de transversalidade da política de desenvolvimento territorial. O Estado brasileiro trabalhou, historicamente, a partir de duas matrizes diferentes, tendo criado, inclusive dois Ministérios distintos: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), para tratar de assuntos da política agrícola e pecuária dos agentes-atores do agronegócio, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), voltado às questões fundiárias, à relação com os movimentos sociais e entidades que pressionam pela reforma e pelo ordenamento agrário (MELLO; LIMA In: STEINBERGER, 2013). Essa divisão é sintomática da falta de transversalidade da política de desenvolvimento territorial brasileira e dos desafios que se impõem à reformulação da “questão territorial” e à reinvenção de instrumentos mais inclusivos e capazes de articular múltiplos atores, escalas e racionalidades.

No âmbito do planejamento territorial urbano, a história não é muito diferente. As reivindicações por reformas urbanas se materializaram em planos diretores, que ganharam fôlego especial a partir da criação do Ministério das Cidades (2003) e com a transformação do Conselho Nacional de Desenvolvimento

Urbano em Conselho das Cidades - ConCidades. São dois marcos importantes porque inauguram, além de uma nova estrutura político-administrativa, um novo marco teórico-conceitual, que incorpora as noções de ‘direito à cidade’, ‘gestão democrática’, ‘função social da cidade’ e ‘função social da propriedade urbana’. O Estatuto da Cidade e os novos espaços de participação construídos no âmbito do Ministério da Cidade buscaram, também, preencher uma importante lacuna deixada pelo Art. 182 da Constituição Federal de 1988, sobre a política urbana, omissa quanto à participação popular direta no planejamento e na gestão do território (SOUZA, 2006).

Paradoxalmente, a inclusão de um capítulo sobre a questão urbana, na Constituição Federal, pode ser considerada, simultaneamente, um avanço e um retrocesso, porque, embora instrumentalize a gestão urbana municipal, o faz em detrimento das demais escalas - metropolitana, regional e territorial, o que representa um grande prejuízo em termos de transescalaridade e transversalidade das políticas públicas (PERES et. al, 2015). A Constituição não estabelece mecanismos ou instrumentos de gestão metropolitana e sequer define critérios claros para a delimitação de Regiões Metropolitanas (RMs). Nem sequer a Lei dos Consórcios (11.107/2005) foi capaz de preencher essa lacuna, ainda que esse novo instrumentos tenha permitido a integração vertical e horizontal entre os entes da federação (SCHVARSBERG; LOPES, 2011). Apenas em 2015 foi aprovado o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), depois de mais uma década de tramitação.

Sobre este Estatuto, pode-se dizer que seja um marco importante, sobretudo porque define alguns conceitos que ainda aguardavam esclarecimentos, como é o caso de ‘aglomeração urbana’, ‘metrópole’, ‘função pública de interesse comum’, ‘plano de desenvolvimento urbano integrado’, ‘gestão plena’ e ‘governança interfederativa’. Não define, porém, nem ‘espaço’, nem ‘território’, nem ‘unidade territorial urbana’, nem ‘continuidade territorial’ e tampouco aborda o tema da transversalidade ou a noção de multi ou transescalaridade, que está apenas implícita no documento, evidenciando o ‘problema’ da escala. Quanto aos instrumentos previstos, a Lei 13.089/2015 estabelece, para sua efetivação, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), os planos setoriais interfederativos, os fundos públicos, as operações urbanas consorciadas interfederativas, os consórcios públicos, os convênios de cooperação, os contratos de gestão e as parcerias público-privadas interfederativas. Apesar de alguns avanços pontuais, o Estatuto da Metrópole perpetua uma visão fragmentada e segmentada do territórios, bem como uma percepção setorialista de políticas públicas, sem explorar o conhecimento acumulado na temática do desenvolvimento territorial (PERES et al, 2015).

O que objetivamos, nesta introdução à Unidade 3, foi apresentar um panorama histórico permeado com os principais marcos legais construídos ao longo das últimas décadas. Ressaltamos, porém, a importância de que, no processo de

projeção de territórios, sejam levadas em consideração, no que diz respeito à legislação brasileira, leis estaduais, distritais ou municipais, planos diretores - ainda considerados como instrumento básico de desenvolvimento e de expansão territorial - e todos os demais dispositivos legais e infralegais pertinentes, quer seja por versarem, especificamente, sobre diretrizes de desenvolvimento socioterritorial, quem por discorrerem sobre temas ou setores mais específicos (como saneamento, habitação, transportes, mobilidade, acessibilidade, etc.) ou, ainda sobre dimensões, escalas ou grupos de atores abarcados pelo projeto de indução de desenvolvimento socioterritorial em tela.

3.2 Um modelo geral por movimentos de projeção

O modelo geral que propomos como um caminho possível para subsidiar metodologicamente o processo situado de construção de projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial é sociocêntrico, pois rompe com a ideia de uma política pública despolitizada e adota uma racionalidade pública de tipo argumentativo - que não se pauta somente em dados objetivos e/ou quantitativo, mas que leva em conta as dimensões axiológica e subjetiva da seleção e da construção dos dados (evidências), entendendo que todo dado é, também, um argumento - mais ou menos técnico, mais ou menos refinado -, constituído a partir de quadros normativos e valorativos específicos (FISCHER, FORESTER, 1993; MAJONE, 1999; BOULLOSA, 2019). A partir disso, este modelo está baseada em cinco movimentos, não necessariamente sequenciais, ainda que sejam apresentados assim. Acreditamos que seja suficiente que, juntos, apresentem uma forte coerência interna - sem esquecer que o motor de tal coerência é, sem dúvida, a capacidade reflexiva do próprio território e de seus atores.

A figura abaixo é apresentada como uma fotografia destes movimentos de projeção, que serão, logo em seguida, desenvolvidos. São eles: (a) problematizando o território como redes; (b) Problematizando os futuros possíveis e os já projetados; (c) Construção dos objetivos de desenvolvimentos; (d) construção dos instrumentos de indução do tal desenvolvimento; e (e) Projeção do sistema de aprendizagem e de avaliação que será engendrado pelo instrumento em projeção.

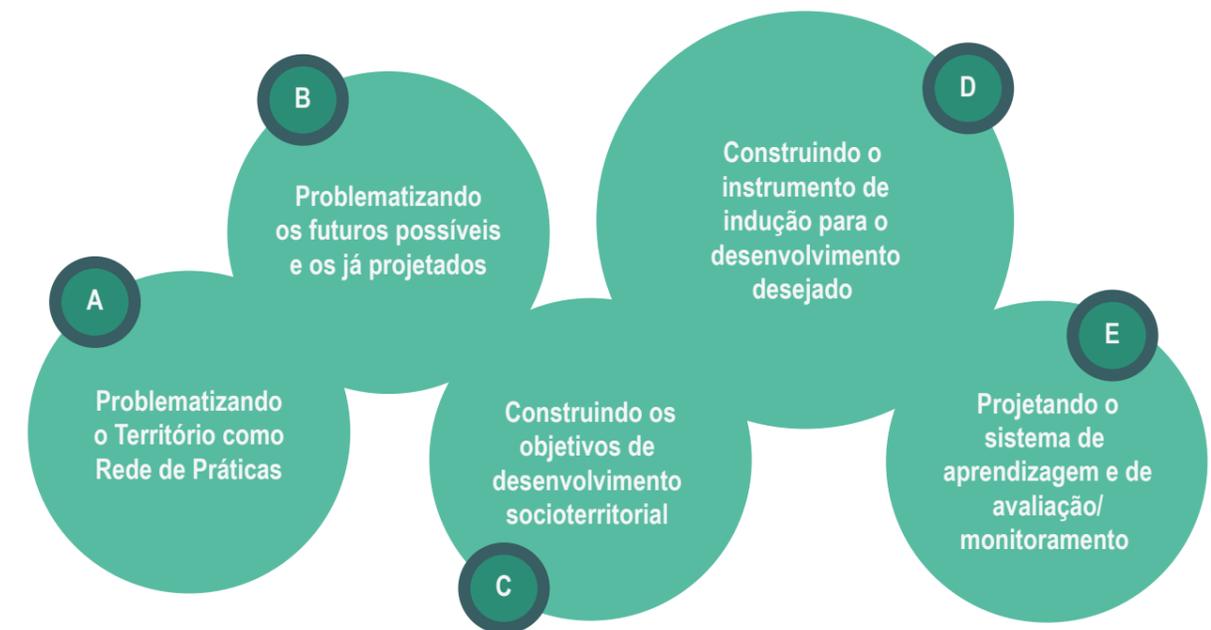


FIGURA 1 - "Modelo" geral por movimentos de projeção
Fonte: Boullosa, 2018

Em seguida, veremos que cada um destes movimentos de projeção se estrutura em dimensões de investigação, as quais deveriam ser levadas adiante por um conjunto amplo de atores, dentro de uma concepção alinhada ao pragmatismo clássico de John Dewey (1927) e à virada argumentativa proposta por Fischer e Forester (1993) no campo das políticas públicas, pois, somente assim, seria capaz de desencadear um processo de construção de público para o projeto desejado, aumentando em muitos suas chances de alcance de resultados, sejam eles quais forem os pactuados por este mesmo público. A concepção pragmatista compreende a elaboração do projeto como uma experiência pública de investigação e de construção de sentidos e significados para os futuros desejados por um determinado público, que, no processo, passa a constituir-se e reconhecer-se como uma comunidade. A virada argumentativa pressupõe, entre outras coisas, a não neutralidade da linguagem, indissociabilidade entre fato e valor e uma virada para estórias e narrativas (FISCHER, FORESTER, 1993), em que os atores que se engajam nos processos não são apenas seres pensantes, dotados de ideias e de argumentos, mas "seres falantes, que compartilham suas ideias por meio de interações discursivas que podem levar à ação coletiva" (SCHMIDT, 2012, p. 93).

a) Problematizando o território como Rede de Práticas

Este movimento, que pode ser considerado como o primeiro da projeção de processos indutivos de desenvolvimento socioterritorial, possui um duplo escopo: de um lado, busca investigar, coletivamente, o processo de construção do território em questão como êxito ou resultado de práticas historicamente construídas, de modo situado, levando em conta a produção de conhecimentos e reflexões que são, de certa forma, o próprio território, se quisermos avançar um pouco na dimensão abstrata e cognitiva da própria identidade territorial; de outro, constitui o começo do processo de publicização, no sentido de construção de público, para o projeto que se deseja construir e implementar. Como diria Cefaï (2013), tratam-se de dois lados de uma mesma moeda, pois estamos falando de dois processos que caminham paralelamente e que se retroalimentam continuamente: o processo de problematização (investigação) do território e o processo de publicização (construção de público) para tal problematização.

Estes processos, entretanto, assumem uma perspectiva fortemente projetual. Assim, como a este ponto do nosso módulo os principais limites dos instrumentos de intervenção territorial já projetados devem estar evidentes, emerge, nesta perspectiva projetual, o esforço de superá-los. Problematizar o território como uma rede de práticas é o primeiro passo importante nesse percurso, para que não incorramos no erro de elaboração de projetos de intervenção que desconsiderem a multiplicidade de agentes-atores socioterritoriais, que se pautem em uma única racionalidade - econômica ou instrumental - que sejam rigidamente setorizados ou, ainda, que não respeitem a diversidade e a mesclagem de práticas de uso já em curso nos territórios.

As sementes dessa problematização foram lançadas ainda no início da Unidade 1, quando propusemos uma distinção, basilar, entre o território-zona, concepção mais comumente adotada pelos planos, programas e ações historicamente colocados em curso, no Brasil; e o território-rede, concepção que busca privilegiar outras dimensões do território, para além de sua dimensão física ou geográfica, entendendo-o como uma densa e complexa rede de relações históricas, sociais e culturais, como uma sobreposição, sempre em movimento, de espacialidades e temporalidades, que fazem do território o resultado ou o êxito, nas palavras de Crosta (2009) de suas práticas de uso. A figura abaixo busca sintetizar tais conhecimentos-semente, trazendo-os, entretanto, para uma perspectiva projetual.



FIGURA 2 - Problematizando o território como Rede de Práticas
Fonte: Boullosa, 2018

Com nossos esforços voltados, agora, não à análise, mas à projeção, emerge com maior ênfase o entendimento de que, ao projetarmos territórios, projetamos, também, relações, temporalidades e práticas de uso, das quais o território é resultante. Ao sugerir a problematização dos territórios como redes de práticas, temos em mente ao menos 3 responsabilidades que devem povoar, como ponto de partida, os pensamentos de quem se propõe a elaborar projetos de intervenção, voltados à indução do desenvolvimento socioterritorial:

- A responsabilidade de reconhecer que nenhum território a ser projetado pode ser tomado como tábula rasa;
- A responsabilidade de conhecer e de respeitar desejos, intenções, demandas, identidades, lutas, memórias, histórias e necessidades incrustadas nos territórios; e
- A responsabilidade de, ao projetar, não homogeneizar e não engessar os territórios, uma vez que é indispensável que, uma vez projetado, sobre espaço e sobre tempo para o acaso, o indeterminado, o novo (MASSEY, 2008);

A isso, somam-se algumas outras 'tarefas' importantes, que também já foram discutidas anteriormente, mas que são essenciais nesse primeiro movimento crítico-reflexivo de problematização conceitual: reconhecer a não neutralidade dos instrumentos de intervenção e, conseqüentemente, dos projetos que elaboramos; adotar uma perspectiva radicalmente sociocêntrica e explicitar nossa postura enquanto projetadores/praticantes (o quadro de valores por trás de nossas escolhas). Diante disso e, visando orientar a reflexão e facilitar a organização das ideias e dos conhecimentos produzidos a partir desta primeira problematização, sugerimos um roteiro-guia, não taxativo, composto de três perguntas centrais e de quatro perguntas derivadas:

a.1) Qual é o quadro atorial que estrutura o território?

Uma vez escolhido o território a ser projetado, é importante mapear os principais atores ou grupos de atores que atuam no território em questão (o que fica mais complexo à medida em que se aumenta a escala da intervenção), buscando explicitar as assimetrias e as relações estabelecidas entre tais grupos (ver subitem 1.2, b);

a.2) É possível mapear as múltiplas racionalidades subjacentes a tais grupos?

A partir do mapeamento atorial realizado, e levando em conta as assimetrias entre os grupos, é importante o esforço de identificar o que motiva (ou o que modela) a atuação de cada grupo neste território - quais são suas motivações, suas intenções/objetivos, suas lutas, suas principais reivindicações, seus desafios, suas demandas/necessidades? -, para, a partir disso, compreender quais as racionalidades subjacentes a suas ações.

a.3) Quantos e quais territórios há neste território?

Aqui, o esforço deve ser no sentido de apreender e de explicitar as dimensões não materiais do território escolhido, compreendendo que mesmo os micro-recortes territoriais compreendem múltiplas espacialidades e temporalidades, são heterogêneos e, portanto, engendram arenas públicas, em que diferentes sensibilizações, preocupações, mobilizações e experimentações entram em disputa (CEFAI, 2013)

(a) Qual(is) a(s) identidade(s) que se evidenciam?

Esse tópico é importante, sobretudo, porque as identidades coletivas (bem como as memórias coletivas) estão em constante negociação, constroem-se no interior de relações de poder e são fundadas em relações de inclusão-exclusão, ausência-presença (HALL, 2003), gerando reconhecimentos mútuos, vínculos de pertencimento, novas práticas de uso, etc. (SAQUET; BRISKIEVICZ, 2009)

(b) Qual(is) a(s) escala(s) escolhida?

Levando em consideração a noção de escala discutida no subitem 1.2 (c), que não a restringe à unidade territorial ou à delimitação de um perímetro de intervenção, faz-se necessário refletir acerca das espacialidades e das temporalidades que marcam o território escolhido. Coexistem espacialidades distintas? Independentemente de sua posição geográfica, trata-se de um território central ou periférico? Coeso ou fragmentado? Predominam espaços públicos ou privados? Há uma temporalidade homogênea? Ou coexistem temporalidades divergentes? Qual a influência da tecnologia nas temporalidades que se manifestam nesse território?

a.4) Quais as práticas ou projetos territoriais que já os estruturam?

A partir de documentos, planos, programas, normas legais, estudos de caso e pesquisas já publicadas, é possível mapear os projetos territoriais já implementados em determinado território e, a partir do mapeamento de atores previamente realizado e da observação do território, pode ser possível mapear as principais práticas de uso em curso.

a.5) Quais os modelos de governança que subjazem a tais práticas e projetos?

Identificar e compreender qual o modelo de governança predominante no território exige a compilação e a reunião de todo o conhecimento sobre o território produzido até este ponto. A discussão proposta no subitem 1.2 (d), em conjunto com o exercício proposto ao longa da Unidade 2 - de identificação dos modelos de governança por trás de cada instrumentos de intervenção apresentado - podem ser bastante úteis. Chamamos atenção, apenas, para a possibilidade de que sejam identificados, em um mesmo território modelos de governança diferentes e, inclusive, divergentes.

b) Problematizando os futuros possíveis e os já projetados

Um importante momento da elaboração de instrumentos de indução de desenvolvimento socioterritorial refere-se à construção do sentido e do alcance do projeto a ser implementado. Este sentido deve ser o mais concreto possível, por um lado, mas, por outro, o mais pactuado possível, dentro de uma concepção democratizante e democratizadora da sociedade, um processo que passa, necessariamente, de acordo com Fischer (et. al., 2016) pela virada argumentativa. Se assumirmos a filiação pragmatista, particularmente relacionada à Dewey (1927), como temos falado desde o início, somada a uma perspectiva crítica, podemos dizer que uma noção boa de futuro comum emerge quando há público para ela. Ou seja, quando, pelo menos, partes da sociedade se reconhecem como público de tal futuro e se sentem razoavelmente confortáveis com a estrutura de cenário proposta.

No caminho que propomos, este momento possui, pelo menos, três evidentes dimensões discursivas: uma primeira, que permite a investigação conjunta acerca dos processos históricos mais evidentes, mas também dos mais sutis, de desenvolvimento socioterritorial; uma segunda, que mapeia e investiga as práticas ou projetos que já buscam, a seu modo, intervir no território em questão; e, por fim, uma terceira que estimula a construção discursiva sobre os futuros possíveis para tal território. A síntese de tais dimensões está presente na figura apresentada abaixo, a partir da qual passaremos a algumas reflexões importantes acerca de cada dimensão.



FIGURA 3 - Problematizando os futuros possíveis e os já projetados
Fonte: Boullosa, 2018

b.1) Quais os processos históricos mais evidentes, mas também os mais sutis, de desenvolvimento socioterritorial?

Esta dimensão de discussão ou investigação coletiva é importante porque permite uma necessária reflexão acerca dos processos históricos de desenvolvimento daquele território, suscitando a discussão sobre “o desenvolvimento” como uma sucessão de práticas e projetos que o estruturaram. Assim, são importantes questionamentos tais como:

- Como podemos narrar a história deste território? É possível sintetizá-la com metáforas ou analogias, orais ou gráficas?

- E quais os momentos históricos que foram estruturantes, inclusive os mais recentes, que foram fundamentais para como o percebemos hoje (de acordo com o momento A)?

- É possível somente esta narração ou há outros caminhos narrativos? Tais caminhos se aproximam ou se distanciam? Em quais pontos ou momentos históricos?

- Esta narração nos deixa confortáveis? Se não, em que nos incomoda?

E para que esta reflexão seja crítica, é preciso que os atores que dela participem também desenvolvam uma capacidade de ver tais processos. Esta capacidade é o que podemos considerar como a semente de uma postura de reflexividade perante sua própria trajetória, considerando que “reflexividade” é a capacidade que temos de refletir sobre nossas ações no curso da ação ou, em outras palavras, é o caminho da emancipação (FISCHER, 2016b).

b.2) Quais as práticas ou projetos territoriais que já o estruturam?

Esta dimensão de discussão ou investigação coletiva é importante porque permite darmos concretude às respostas coletivamente construídas acima. Nela, são importantes os seguintes questionamentos:

- Como este território é efetivamente praticado? Em outras palavras, quais são as práticas de uso mais comuns e quais os conjuntos de atores que as praticam? E em que medida estas práticas conformam uma rede de práticas (já que estas estão, de alguma forma, articuladas entre si)?

- Quais as noções de futuro contidas em tais práticas, tanto em termos de identidade, quanto de escala?

- Quais os projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial de que este território atualmente é objeto? Qual a força de cada um deles? E quais os atores envolvidos em tais projetos? E as suas principais gramáticas de ação?

Observe que esta dimensão incentiva que o território seja visto como uma sobreposição de futuros projetados, pensados e desejados por conjuntos diferentes de atores que se articularam, com maior ou menor grau de intensidade, para que um específico território assumisse determinadas direções de desenvolvimento socioterritorial, em vez de outras.

b.3) Quais os futuros possíveis de serem projetados para este território?

Nesta dimensão, é importante que os questionamentos sejam dirigidos para uma síntese de percepção crítica sobre o território como êxito de diferentes práticas em disputas, mas também que assume de modo muito claro a dimensão de prospecção criativa que requer este segundo momento de projeção do modelo proposto.

- Em que medida aqueles processos históricos já mapeados e discutidos evidenciam a percepção do território como uma sucessão em disputa de futuros desejados (sem esquecermos que podemos estar diante tanto de territórios fortemente ativados, com abundância de práticas e projetos, quanto por territórios fracamente ativados)?

- Quais os espaços efetivos de disputa política, cognitivo-valorativa, econômica e material dos projetos de futuro que estão, ou ainda não estão, em curso hoje?

- E quais os espaços de convergência entre estes mesmos futuros?

- Em que medida os participantes desta discussão se sentem confortáveis ou não quando estes futuros são pensados como uma rede de futuros articulados, com suas disputas, contradições, convergências, sobreposições e lacunas?

- E qual o sentido que um novo projeto de futuro projetaria sobre esta rede já existente de futuros (novas disputas, agregação, articulação, seleção, reforço de alguma já existente, desconsideração de todas as já existentes)?

- Para quais direções este novo futuro em projeção aponta, concretamente?

Por fim, é importante descrever os cenários concretos de eventuais futuros, que podem vir a ser produzidos, pois este novo futuro passaria a fazer parte daquele rede de futuros projetados por diferentes iniciativas, reforçando a ideia do território como êxito de práticas e projetos (CROSTA, 2009), ativados por uma multiatorialidade (BOULLOSA, 2019).

c) Construindo os objetivos de desenvolvimento socioterritorial

Neste sucessivo momento de projeção, espera-se que seus resultados discursivos e projetuais apontem para a seguinte questão: em que medida este novo futuro projetado por um conjunto variado de atores - que se vê como público de um novo processo de indução de desenvolvimento socioterritorial - pode ser traduzido em termos de objetivos concretos, pactuados e possíveis? A figura abaixo sintetiza as dimensões mínimas que o compõem, as quais serão, logo em seguida, ampliadas e desenvolvidas por meio da sugestão de questionamentos importantes.



FIGURA 4 - Construindo os objetivos de desenvolvimento socioterritorial
Fonte: Boullosa, 2018

c.1) Como construir, de modo pactuado, objetivos possíveis de desenvolvimento?

O problema do método se torna evidente aqui, pois o mesmo modela seus resultados mais concretos. Este problema, porém, foi enfrentado por Dewey (1927) de um modo novo e muito prático: ao invés de oferecer um caminho normativo para ser percorrido, como, por exemplo, um formato específico para se chegar a produtos específicos, que neste caso seriam os objetivos, investe-se na construção de públicos para os problemas que se deseja investigar e tratar conjuntamente. Assim, na sequência, são importantes as seguintes reflexões:

- Como esta “comunidade de investigadores”, ou seja, de atores que vem participando deste processo de projeção comum, vem sendo constituída e quais os caminhos que podem continuar a ser trilhados, para que o futuro do que foi projetado se desenvolva em termos de objetivos de desenvolvimento territorial?

- Como converter tal caminho já trilhado em um método funcional à projeção desejada? Quais as dimensões ou etapas deste caminho e quais os dispositivos de convergência ou consenso que já construímos entre os participantes?

- É possível construir algum mecanismo novo de checagem ou retro-alimentação das decisões pactuadas?

A partir destas respostas, o grupo terá construído seu próprio método de conversão de futuros desejados em objetivos concretos de desenvolvimento socioterritorial, com mecanismos de conversão, quadros de atores implicados, agendas de trabalho, prazos e formato final de apresentação de tais objetivos, inclusive em termos de metáforas ou analogias. Seus conteúdos poderão ser alimentado ou construído com a ajuda, mas não somente, dos questionamentos que integram a segunda dimensão deste terceiro movimento, explicada a seguir.

c.2) Como imputar direção e alguma precisão projetual para estes objetivos?

Esta segunda dimensão assume, com maior ênfase ainda, a projeção, a partir deste conjunto inicial de questionamentos:

- Em que medida estas novas direções para este novo projeto de futuro podem ser traduzidas em termos concretos de objetivos?

- Como estes objetivos se articulam (há predomínios entre eles)? Há contradições ou disputas entre eles? É possível que, neste momento, tenhamos que rever decisões construídas no momento precedente?

- E como estes objetivos de desenvolvimento socioterritorial se articulam com outros objetivos que estão em ativação por parte de outras iniciativas, tal como tipificado na Unidade 2?

- Como podemos tornar mais precisos estes objetivos, associando-os a processos que precisariam ser, primeiramente, desencadeados, para que seus resultados esperados possam ser alcançados?

- E quais os desafios de tais processos?

A partir destes questionamentos, o método construído na primeira dimensão, somado aos questionamentos da segunda, deverão ajudar na produção de um conjunto pequeno, mas articulado, de objetivos de desenvolvimento socioterritorial. Estes objetivos precisam ser representados de modo claro e pactuado, em palavras, frases, orientações, imagens ou outros recursos capazes de fazê-los funcionar como uma bússola de orientação para a navegação, seja em águas tranquilas ou turbulentas.

d) Construindo os instrumentos de indução do tal desenvolvimento

A construção dos instrumentos que modelarão e regularão o processo de desenvolvimento socioterritorial deve partir da ampliação do repertório de tipos possíveis de projetos por parte da comunidade de investigadores que vem

participando e constituindo-se como público deste processo de projeção, para que, somente então, possamos caminhar para a escolha do tipo e para o desenho de sua formatação final, respeitando as peculiaridades locais, bem como as decisões projetuais tomadas até este momento. De modo geral, nossa proposta prevê justamente estas três diferentes dimensões de trabalho, como mostra a figura abaixo.



FIGURA 5 - Construindo o instrumento de indução para o desenvolvimento desejado
Fonte: Boullosa, 2018

d.1) Ampliando o repertório sobre os tipos clássicos de projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial

Neste quarto momento de projeção, de acordo com o nosso modelo, a comunidade de investigadores terá a oportunidade de debater concretamente sobre modelos de intervenção. Nesta discussão, aparecerão, certamente, concordâncias e discordâncias sobre tais tipos, já criando espaço argumentativo para que a dimensão projetual emergja com vigor, selecionando, no próprio processo, os tipos que poderiam se aproximar, com maior propriedade, dos objetivos de desenvolvimento já traçados.

- Quais os principais tipos de projetos e suas principais características? Do ponto de vista do método, esta construção compartilhada de um saber novo e coletivo poderá ser dirigida por alguns instrumentos de apoio, tal como exposição, jogos, seminário discursivo, dentre outros.

- Há experiências em curso que a comunidade de investigadores conhece que podem ser associadas aos tipos estudados, como lembrado no momento inicial desta construção?

- Quais os desafios que podem ser associados aos tipos já pensados para o território em questão?

d.2) A escolha do tipo mais adequado para a dinâmica de desenvolvimento socioterritorial desejada e seus objetivos

Uma vez que os tipos de projetos estão razoavelmente problematizados pelo conjunto dos participantes da comunidade de investigadores envolvidos no processo de projeção de um novo instrumento de promoção ou indução de desenvolvimento socioterritorial, é essencial que seja desencadeado um processo de escolha tipológica. Os seguintes questionamentos podem ser úteis para tal desafio:

- Quais as redes de práticas ativas no território, que podem ser traduzidas em termos de recursos (o que temos à disposição, em termos políticos, institucionais, cognitivos, organizacionais, econômicos e legais, mas também de políticas públicas)?

- Em que medida as estruturas de objetivos projetada direciona a escolha dos tipos possíveis de serem assumidos em tal processo?

- A partir do profundo reconhecimento que a comunidade já possui dos processos e dinâmicas territoriais, quais modelos de governança para os objetivos propostos são efetivamente possíveis de serem implementadas?

Com base neste conjunto mínimo de respostas, que podem ser ampliadas para questões específicas que, muito provavelmente, irão emergir localmente, a comunidade deverá escolher o tipo de instrumento mais adequado para a matriz de argumentos que foi até aqui construída.

d.3) A formatação do tipo de instrumento escolhido

Uma vez escolhido o tipo mais geral de instrumento de intervenção socioterritorial, esta última dimensão desde momento de projeção será dedicada à construção dos ajustes necessários para a construção final do instrumento concreto da intervenção que será realizada. As perguntas a seguir buscam ajudar este processo:

- Quais as novas configurações de formato devemos construir para ajustá-lo ao nosso quadro de atores?

- As racionalidades diferentes mapeadas no processo discursivo de construção deste projeto implicam em ajustes de formatos no tipo de instrumento escolhido? Se sim, quais seriam?

- Quais as implicações projetuais e ajustes necessários que as escalas (identidade, tempo e espaço, pelo menos) provocam no instrumento-tipo?

- Quais os ajustes que devem ser realizados no instrumentos para adequá-lo às práticas de uso que estruturam o território em questão?

A partir destes questionamentos, que podem ser ampliados com perguntas localmente construídas, é possível realizar os ajustes necessários e a formatação final do instrumento a ser implementado naquele específico território – lembrando que o mesmo deverá certamente conviver com outros instrumentos ativados completamente ou parcialmente naquele mesmo território.

Além disto, este instrumento, seja ele um plano de ordenamento territorial, um pacto territorial, um consórcio, um coletivo de atores ou outro qualquer, deverá ser concretizado em estruturas descritivas (planos, estatutos, leis etc.) que deve respeitar os marcos legais da ação territorial, vistos na introdução desta terceira unidade.

e) Projeção do sistema de aprendizagem e de avaliação

Este último movimento de projeção proposto dedica-se à problematização da aprendizagem e da avaliação como parte da própria estrutura do instrumento construído. Estas duas dimensões, avaliação e aprendizagem, são vistas aqui como partes de um mesmo processo necessário de reflexividade que deve ser desenvolvida por parte do territórios e de seus atores.



FIGURA 6 - *Projetando o sistema de aprendizagem e de avaliação/monitoramento*
 Fonte: Boullosa, 2018

e.1) O desafio da problematização da aprendizagem em intervenções socioterritoriais

Mesmo não sendo nada comum a problematização da aprendizagem em projetos como estes em questão, é importante que o façamos, porque qualquer processo social envolve modos de interpretar as situações, de lidar com os sujeitos que nela estão envolvidos, além de estruturas mais gerais de argumentação, o que se cristaliza em modos ou em estruturas mais ou menos rígidas. Estas estruturas, porém, estão sujeitas, por um lado, a funcionar como redutoras de complexidades cognitivas e movimentos de entropia; por outro, a provocar o exato contrário, abrindo a possibilidade de alterações em si próprias. Os questionamentos a seguir buscam ampliar esta discussão.

- Quais processos de aprendizagem estão ativos nas práticas de desenvolvimento territorial do território em questão?

- Quais as dinâmicas de aprendizagem que subjazem o instrumento (tipo e formato) projetado neste contexto? Estas dinâmicas estão, de fato, alinhadas com os propósitos do próprio instrumento?

- Diante de qualquer resposta, quais as estruturas de aprendizagem que podem ser projetadas, ou pelo menos cuidadas, para que os objetivos de desenvolvimento e os mecanismos de governança possam ser alcançados?

- Se forem necessárias mudanças nas lógicas de aprendizagem, como desencadear processos que levem os atores a aprender novas formas de aprender?

e.2) A incorporação da avaliação em projeto de indução de desenvolvimento socioterritorial

A partir da discussão da aprendizagem como um sistema importante que modela e é modelado por cada instrumento ativado no território, sugerimos que os últimos esforços de projeção sejam direcionados à problematização da avaliação e, se for o caso, do monitoramento. Para isto, propomos os seguintes questionamentos que podem orientar a investigação conjunta:

- Quais os sentidos possíveis para o processo avaliativo que se deça incorporar?

- Em que medida os conhecimentos avaliativos que podem ser produzidos no contexto da experiência podem desencadear novos processos de aprendizagem e correção de rumos?

- E quais os usos que podem ser realizados a partir destes novos conhecimentos avaliativos produzidos?

- Quais instrumentos de avaliação podem ser efetivamente incorporados?

- Em que medida estes instrumentos podem responder aos vínculos impostos pelo objeto, objetivo e matriz de escalas do projeto em questão?

Com estas respostas, é possível que os diferentes atores engajados na projeção de territórios consigam construir uma proposta avaliativa que funcione como mais uma dimensão geral de argumentação e de produção de sentidos e significados no processo de implementação do projeto elaborado, conjuntamente, por uma comunidade de investigadores, no sentido mais deweyano do termo, que reconhece a si mesmo como público constituidor de um novo sentido para um território que é, em certa medida, êxito das práticas desta mesma comunidade, num sentido claro de reflexividade.

3.3 Algumas considerações sobre este percurso

Com o perdão da tautologia, um projeto de intervenção que induza o desenvolvimento socioterritorial é uma proposta de ação sobre e com o território, com vistas a alterar uma dada realidade concreta, resolver problemas, atender demandas de mudança e fomentar (ou criar condições para) o “desenvolvimento”, em sentido amplo. Como vimos, não existe uma fórmula mágica de desenho ou um fluxo rígido ou predefinido que possa constituir um modelo ideal, já que projetos de intervenção socioterritorial tendem a ser mais bem sucedidos quando resultantes de uma comunidade de investigadores que, ao se reconhecer como público de um problema, se engaja em um processo crítico-reflexivo que passa, necessariamente, pela compreensão do território como êxito de uma rede complexa de práticas e como uma sobreposição de futuros projetados em diferentes momentos, por diferentes atores, sob a influência de diferentes racionalidades e modelos de governança.

Muitos desafios se impõem entre o gestor de políticas públicas e a projeção de territórios. A escolha, a formatação ou a modelagem de instrumentos não é tarefa fácil e, mesmo depois de superado o desafio da projeção, não há garantias concretas de que seus efeitos coincidirão com futuro projetado, a despeito dos esforços ou dos cuidados dos projetadores/praticantes daquele território. Não há, por certo, um caminho único e nem mesmo um caminho correto para a elaboração de projetos que busquem induzir o desenvolvimento socioterritorial. Como vimos, há diferentes formatos que tais projetos podem assumir, o que, somado à imensa variedade de territórios sobre os quais estes formatos podem ser realizados, nos coloca diante de uma tarefa desafiadora, porém instigante.

Com este “modelo” geral por movimentos de projeção propomos que, em lugar de concentrarmos nossos esforços projetuais na objetivação de usos, possamos nos concentrar na projeção de contextos, de espaços argumentativos, de interações capazes de fomentar práticas de uso já em curso, promover a diversidade e a mesclagem de práticas, desencadear processos de aprendizagem e aproximando, assim, os territórios projetados de futuros coletivamente desejados.

3.4 Síntese da unidade 3

Ancoradas no pragmatismo deweyano (DEWEY, 1927), na virada argumentativa, proposta por Fischer e Forester (1993) no campo das políticas públicas, e na criticidade-reflexiva, propusemos, nesta unidade, um “modelo” geral em cinco movimentos de projeção, ressalvadas as dificuldades em se modelizar um processo que se pretende aberto, flexível e dinâmico. Em um primeiro movimento de investigação coletiva e de publicização-problematização, chamamos atenção para as responsabilidades que recaem sobre quem se propõe a projetar territórios, que passam pelo respeito às espacialidades e temporalidades incrustadas nos territórios e pelos futuros desejados.

O primeiro movimento sugerido - problematizando o território como rede de práticas - se dá em direção ao quadro atorial que estrutura o território e em relação às racionalidades subjacentes; às múltiplas identidades e escalas que subsistem no mesmo território; e às práticas ou projetos já em curso. No segundo movimento - problematizando os futuros possíveis e os já projetados -, chamamos atenção para dois pontos principais: a necessidade de que a sociedade, ou pelo menos parte dela, se reconheça no futuro projetado e que haja reflexivamente, refletindo sobre suas ações no curso da própria ação; e a noção de que todo território é constituído por uma sobreposição de futuros projetados, pensados e desejados por conjuntos diferentes de atores em transação. No terceiro movimento - construindo os objetivos de desenvolvimento socioterritorial -, a partir das bases construídas nos dois primeiros movimentos, propomos um salto criativo, da problematização para a construção de objetivos, mas de um modo novo e prático, inspirado no pragmatismo deweyano, de modo a que, ao final dele, o grupo possa ter em mãos uma bússola de orientação. No quarto movimento - construindo o instrumento de indução para o desenvolvimento desejado -, evidenciamos como a “comunidade de investigadores”, constituída em torno do projeto de intervenção socioterritorial, criará um espaço argumentativo que culminará na seleção dos tipos de instrumentos mais adequados, na sua formatação - adequação ao quadro de atores, aos objetivos projetados, às práticas de uso que estrutura o território, às especificidades locais, etc. - ou, ainda, na construção de um instrumento novo. Por fim, no último movimento - projetando o sistema de aprendizagem e de avaliação/monitoramento -, defendemos que há um processo de aprendizagem-inovação inerente ao processo de projeção e ao próprio instrumento construído, momento em que a reflexividade-crítica deve alcançar seu ápice.

UNIDADE 4

Aprendendo a desenhar avaliações para projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial



Avaliar intervenções de indução ou promoção de desenvolvimento socioterritorial é um desafio que requer muita atenção. Para começar, precisamos levar em consideração que há muitos modos e muitos caminhos para empreender ou desencadear processos avaliativos. Estas diferenças vão muito além dos significados próprios da avaliação, ou seja, do seu conceito mais explícito, pois alcançam também propósitos, formatos e usos previstos para uma atividade que produz um tipo muito específico de conhecimento, o avaliativo.

O conhecimento avaliativo é, portanto, todo o conhecimento produzido no contexto de um processo de avaliação e/ou de monitoramento. Ele contém e é modelado por uma noção precisa do que significa avaliar, dos objetivos da avaliação, dos caminhos metodológicos que podemos tomar, dos públicos que serão envolvidos em tal processo, dos resultados esperados, mas também do tipo de uso que faremos deles, bem como dos meios, vínculos, limites e instrumentos que serão construídos pela equipe de avaliação. E, o mais importante, ele, como qualquer outro tipo de conhecimento, é sempre construído e validado a partir de específicos quadros normativos ou estruturas de valores (BOULLOSA, 2019).

Quando trazemos esta produção de conhecimento avaliativo para os processos de indução de desenvolvimento socioterritorial, o mesmo ganha alguns contornos importantes, sobretudo quando saímos do domínio conceitual do território-zona para entrarmos no do território-rede. Nesta nova perspectiva, o território não é visto somente como circunscrição político-administrativa de uma porção espacial, mas, sim, como o êxito de processos interacionais entre forças e organizações que estruturam dinâmicas e legitimam identidades de porções espaciais que nem sempre encontram correspondência com circunscrições político-administrativas. De fato, as experiências de gestão de territórios como redes estão cada vez mais frequentes, como vimos na unidade passada, e algumas delas nascem a partir de metodologias propostas por organizações que atuam e ajudam a estruturar os destinos de territórios com diferentes escalas e graus de desenvolvimento.

Todavia, não obstante as já muitas experiências em curso, sejam elas subsidiadas por metodologias ou desenvolvidas de modo não orquestrado, ainda não temos

um conjunto consistente e razoavelmente difundido de práticas avaliativas de/ou sobre tais experiências, capaz de se constituir como um subcampo próprio dentro do campo mais amplo de estudos e práticas em avaliação e monitoramento. Esta segunda e última unidade deste módulo busca ajudar a preencher esta lacuna, apresentando uma nova abordagem teórica e prática para a avaliação e monitoramento de processos de indução de desenvolvimento socioterritorial. Para isto, começaremos contextualizando a construção deste campo de estudos e práticas, bem como apresentando os seus desenvolvimentos no contexto brasileiro; para, em seguida, apresentarmos uma estrutura classificatória que nos ajude a compreender a grande variedade de caminhos avaliativos existentes; finalizando com uma proposta metodológica para a avaliação de projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial.

AO FINAL DESTA UNIDADE, ESPERA-SE QUE VOCÊ POSSA...

- Compreender o desenvolvimento da avaliação como um campo de estudos e práticas;
- Refletir sobre os principais contornos e desafios inerentes à avaliação de territórios;
- Desenvolver a competência de elaboração de projetos de avaliação de intervenções de desenvolvimento socioterritorial, a partir de um percurso que apresentaremos a seguir.

4.1 O desenvolvimento da avaliação como campo de estudos e práticas

O campo de estudos e práticas em avaliação começa a se estruturar por volta da década de 1930, no Estados Unidos, no âmbito político-econômico do New Deal. Com os recursos escassos, naquele contexto, emerge de modo mais consistente a necessidade de se produzir conhecimentos que metodologicamente resultassem na produção de informações para a diminuição da incerteza que rondava a tomada de decisão de gestores públicos. Defendia-se que o novo ciclo de desenvolvimento econômico desejado só seria possível se pautado por uma racionalidade linear-explicativa das decisões públicas. Assim, naquele momento, tomada de decisão segura passava a significar uma tomada de decisão baseada em informações concretas e mensuráveis, já que estas garantiriam, em tese, a chamada racionalidade decisória. Esta busca por uma racionalidade decisória, de fato, vai acompanhar e orientar as primeiras fases da construção do campo de estudos em avaliação, sobretudo pela sua proximidade com o campo de estudos em administração pública e políticas públicas.

VOCÊ SABIA QUE...

O 'New Deal' ("novo acordo" ou "novo trato", em português) foi o nome dado a uma política de recuperação e reforma econômica implementada nos Estados Unidos, entre os anos 1933 e 1937, durante a presidência de Franklin Roosevelt, com o objetivo de superar a Grande Depressão, cujo evento mais conhecido foi a queda da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Este conjunto articulado de programas e medidas também foi adotado quase que simultaneamente por Hjalmar Schacht na Alemanha e, cerca três anos mais tarde, foi reorganizado e ampliado pelo economista John Keynes em sua obra clássica "Teoria geral do emprego, do juro e da moeda" (KEYNES, 1996), publicada originalmente em inglês em 1936.

Assim, este primeiro movimento de expansão das avaliações, que marcou o início do campo, foi voltado para a produção de informações com um viés o mais técnico possível, que supostamente buscava deixar toda e qualquer dimensão política fora de tal processo. A ideia era produzir informações para a tomada de decisão pública, mas sem a construção e apresentação de um juízo avaliativo. Este período pode ser caracterizado como de busca por uma racionalidade mais linear junto à administração pública e por uma aposta crescente na capacidade do gestor bem informado de tomar decisões corretas e racionalmente explicáveis, do ponto de vista do alcance dos resultados esperados.

Com o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), porém, este primeiro panorama da avaliação começa a mudar muito rapidamente: os Estados Unidos saem como o grande vencedor econômico de uma guerra que praticamente não lhes tinha atingido, passando a atuar como o principal "player global", e propõe financiar a reconstrução de parte da Europa por meio do Plano Marshall (1948-1952), incluindo a avaliação em suas premissas de desenho e alocação de recursos. E é exatamente neste contexto que a avaliação passa a incorporar muito fortemente a responsabilidade de oferecer aos gestores um juízo ou síntese avaliativa. Do ponto de vista científico, abandona-se uma natureza meramente descritiva para assumir uma natureza fortemente prescritiva, inaugurando uma nova fase que assumia entre suas novas premissas os julgamentos abalizados, o reforço do paradigma top-down (de cima para baixo), a grande escala na investigação, com a franca primazia do método científico-experimental. Este é considerado por muitos autores como a "era de ouro" da avaliação (BEZZI, 2007; BOULLOSA, 2018).

Esses "anos de ouro" acabam sucumbindo à crítica trazida pelo movimento da contracultura na produção científica, responsável por evidenciar os efeitos perversos de um excesso de otimismo que tinha desencarrilhado para uma certa miopia relativa aos próprios objetos das avaliações, além da supervalorização das figuras do gestor e agora também do avaliador. Estávamos diante de um mundo

em mutação, com um forte movimento crítico que colocava em discussão os pilares da construção racionalista e positivista da ciência (FISCHER, 2016). Na avaliação, este mesmo positivismo, de tradição empiricista, começa a perder força rapidamente e, como consequência, passava-se a assistir a emergência de novas experiências de metodologias bottom-up (construídas de baixo para cima), particularmente aquelas que reforçam a perspectiva da participação social e do empoderamento social. Esta é uma fase de reação à fase anterior, mas também de começo de novas buscas filosóficas da avaliação para além do positivismo que reinava, até então, quase que exclusivamente sozinho.

Estas novas buscas conquistam toda a década de 1970, mas, logo na década seguinte, assistimos a uma retomada da tradição positivista, desta vez alinhada a uma nova compreensão do Estado, da sua estrutura e dos seus papéis. Nesta nova compreensão, intitulada New Public Management (Nova Gestão Pública), os Estados nacionais deveriam aprender melhorar as suas performances em termos de eficácia e eficiência, sob influência direta de lições apreendidas da iniciativa privada (OSBORNE; GOEBLER, 1992). Estas ideias alimentaram muitas reformas administrativas, inicialmente em países como Estados Unidos, Inglaterra e Nova Zelândia, e posteriormente chegando a alguns países da América Latina, como foi o caso do Brasil. Sob esta nova influência, a avaliação passava a assumir diferentes papéis relacionados à diminuição da estrutura administrativa do Estado, à melhoria de seus resultados, ao reforço da capacidade de competir e, claro, à responsabilização dos tomadores de decisão. E é neste contexto que a atividade de monitoramento começa a ganhar maior destaque, superando a noção inicial de prática avaliativa ou um tipo de avaliação, para alcançar a complexidade de ser vista de modo sistêmico, condensando diferentes esforços em prol da construção de sistemas de monitoramento de políticas públicas, por exemplo. E não foi diferente no Brasil.

No entanto, antes de passarmos para o nosso caso brasileiro, é preciso reforçar a compreensão de que os caminhos avaliativos, diante de tantas fases vivenciadas, foram consolidando-se dentro de um panorama absolutamente amplo e plural de interpretações possíveis, que, por um lado, reforçam os aspectos polissêmicos do termo, com seus propósitos, usos e métodos, e, por outro, acabam por reforçar a própria ideia da avaliação como um campo de estudos e práticas, pois, como diria Bourdieu (1966), o mesmo já possui uma consistência própria, características, contradições, interditos e disputa de fronteiras com outros campos interdisciplinares ou multidisciplinares. Como recorda Paulo Jannuzzi (2018):

“Como toda área de conhecimento técnico-científico em que há volume significativo de recursos para pesquisa e potencial prestígio político para as comunidades de pesquisadores praticantes, Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Públicos constitui um campo de estudos aplicados com crescente produção e de intensa disputa técnica no país e no exterior. Lá fora e aqui dentro, os recursos de órgãos públicos e de agências multilaterais tem viabilizado

a formação, manutenção ou expansão de equipes técnicas em universidades, centros de pesquisas e organizações não governamentais dedicadas ao tema, com produção de estudos avaliativos e instrumentos de monitoramento sobre variados temas, com repercussão menor ou maior no setor público, mídia e sociedade” (JANNUZZI, 2018:77).

A disputa apontada por Jannuzzi é, portanto, típica da própria construção da avaliação como campo de estudos e práticas, no qual os agentes ou atores que nele atuam também são de natureza diferente, com preferências e interesses próprios. E, por óbvio, suas práticas avaliativas também refletem tais interesses e preferências, os quais, por sua vez, se referenciam em um conjunto de valores e crenças que têm a ver com suas visões de mundo, de ciência, de produção de conhecimento, mas também do que consideram como conhecimento válido e quem está autorizado a produzi-lo. Há relações enfim, com a compreensão da relação entre Estado e Sociedade e do modelo de desenvolvimento que subjaz tais compreensões, com reverberações e prolongamentos explícitos ou implícitos nos panos ontológico, deontológico, teórico-analítico, metodológico e empírico da pesquisa avaliativa.

4.1.1 As especificidades do campo no Brasil

Podemos dizer que hoje a avaliação está consolidada no discurso da agenda governamental brasileira, embora, na prática, os seus usos ainda sejam extremamente limitados. É preciso, porém, entender que este desequilibrado avanço se deu no contexto da reforma do Estado brasileiro, que buscou imprimir à administração pública uma orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentrava nos processos, sem considerar seus baixos graus de eficiência.

PARA SABER MAIS...

Os princípios da reforma podem ser encontrados no livro “Reforma do estado e administração pública gerencial”, publicado por Bresser Pereira e Peter Spink em 1988, que buscou apresentar “um novo marco teórico e uma nova prática para a administração pública – a abordagem gerencial”. Foi o próprio Bresser Pereira a explicar que:

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial –, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público (Bresser Pereira, 1996, p. 09).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado enfatizou, assim, a importância dos processos de avaliação da administração pública como última etapa do ciclo de vida das ações do setor público, sobretudo pela sua capacidade de responsabilizar os agentes públicos, assim como de aquilatar resultados dos investimentos públicos, numa leitura bem tradicional das políticas públicas, como evidencia o documento em que propõe a criação de “mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos ao processo de definição, implementação e avaliação da ação do setor público” (Brasil, Presidência da República, 1995:37).

A partir desta forte influência, a concepção gerencialista, de fato, não somente marcou a cultura de avaliação no País, dificultando a superação do estigma da avaliação como um processo técnico e não politizado, como última etapa de processos de intervenção social, mas também limitando suas possibilidades de desenvolvimento metodológico. Em breves palavras, retirando do campo, aqui no Brasil, suas possibilidades reflexivas. Avalia-se porque se deve, mas não se sabe bem o porquê, separando-a do sistema de aprendizagem que envolve qualquer processo de intervenção social, sobretudo quando promovidos pelo Estado. E isso vem tornando árdua a tarefa dos avaliadores. Assistimos, assim, a uma certa “automatização da avaliação” que se perde no vazio da falta de uso prático para os próprios objetos avaliados, sejam eles políticas, sejam planos, programas, projetos, sejam ações.

Contudo, começamos a encontrar autores que vêm, não somente apontando para as dificuldades e limitações acima apresentadas, como também começam a destacar outras importantes dimensões da avaliação. Entre tais autores, podemos destacar Pimenta de Faria:

Reconhecida, portanto, a hegemonia quase incontestada da perspectiva gerencialista (...), parece-nos oportuno elencarmos as distintas formas de uso esperado e potencial da avaliação de políticas públicas, para que possamos ampliar a nossa percepção do viés político da pesquisa avaliativa. Antes, contudo, cabe alertarmos para o fato de que, evidentemente, não se espera aqui que a ciência política seja capaz, por si só, de “(re)politizar” a avaliação de políticas públicas. Cabe a ela, isto sim, a análise do impacto e das implicações de tal hegemonia (FARIA, 2005:101).

Em uma perspectiva próxima, Jannuzzi traz para a discussão a negação da neutralidade que a avaliação havia supostamente assumido quando emerge no contexto da Reforma do Estado, em sua exacerbada compreensão gerencialista. Ele reforça a dimensão dos valores implicados em tais processos, reforçando, inclusive a dimensão públicas de tais valores:

Enfim, a seleção de políticas e programas a avaliar, o escopo de questões a serem respondidas, a escolhas metodológicas de como tratá-las não são neutras ou imparciais. Essas decisões são orientadas explícita ou implicitamente pelos valores públicos e motivações políticas compartilhadas pelos grupos de interesse envolvidos no financiamento, controle ou operação das Políticas Públicas.

Ancorar-se em valores públicos não é um problema na avaliação; problema mesmo é a dogmatização por que ela passa em determinadas comunidades epistêmicas” (JANNUZZI, 2018: 89).

Assim, aos poucos, observamos com alegria que a avaliação como campo de estudos e práticas começa a se pluralizar também aqui no Brasil. Neste movimento mais recente, esforços de governos, sociedade civil e mercado se revelaram fundamentais quando conseguiram incorporar a dimensão da aprendizagem, por exemplo, em processos avaliativos sobre suas práticas de formulação, implementação e controle – como vêm sendo os casos de experiências de controle social das contas públicas promovidas pela sociedade civil organizada. São esforços preciosos que têm ajudado a consolidar ambas as temáticas na agenda política do País, muito embora os seus usos ainda sejam limitados à tomada de decisão sobre a continuidade ou descontinuidade da existência do objeto avaliado. Essa limitação parece revelar que os ganhos quantitativos na presença de avaliações e monitoramentos em ações públicas (compreendidas aqui de modo muito amplo como o conjunto de ações que reverberam sobre os problemas e bens públicos) podem não ter sido acompanhados de ganhos qualitativos. Neste sentido, muitas avaliações empreendidas no contexto da cooperação internacional ajudaram na necessária pluralização metodológica que começamos a experimentar. Assim, hoje se avalia e monitora-se muito mais, já com as primeiras alterações de percepção no que concerne à efetiva utilidade dos conhecimentos avaliativos e de monitoramento produzidos, resultado direto de novas problematizações sobre usos, propósitos e métodos avaliativos. Redes, seminários, observatórios, revistas especializadas, mas também algumas experiências dentro e fora de governos, dentre outros, estão buscando ressignificar para melhor este cenário no Brasil.

4.2 Quais os principais caminhos avaliativos?

Diante de tantas possibilidades epistemológicas e metodológicas da avaliação em políticas públicas, emergem de modo recorrente perguntas sobre a grande variedade de caminhos avaliativos. Estas perguntas subsidiaram grande parte dos estudos que tentam classificar tal diversidade, por parte de autores que não se encontravam muito confortáveis diante deste crescente fenômeno.

Dentre estes autores, vale a começar por Michael Scriven (1967), para quem as avaliações poderiam ser classificadas como formativa ou somativa, independentemente de outras eventuais características. As somativas são aquelas frequentemente posteriores ao fato avaliado, portanto, ex-post, que buscam responder questões avaliativas sobre continuidade, encerramento, ampliação ou adoção de seus próprios objetos avaliados (políticas, projetos, programas, projetos, ações), desde que estes já tenham apresentado algum resultado; enquanto que por

formativas, compreende-se aquele conjunto de avaliações que buscam produzir conhecimento avaliativo voltado para o desenvolvimento do próprio objeto em avaliação, o qual não precisa, portanto, ter começado a produzir resultados, e que são quase sempre dirigidas para a própria equipe envolvida com a gestão de tais objetos em avaliação. No primeiro caso, do ponto de vista do método, há uma maior inclinação ao uso de universos amostrais mais amplos do que no segundo caso.

Outros esforços classificatórios importantes também foram empreendidos, como foi o caso do italiano Bezzi (2007), que classifica as avaliações quanto às suas finalidades. Para ele, estas podem ser simplesmente voltadas para informar os decisores sobre os programas que desenvolvem, quase sempre a partir de abordagens funcionalistas à demandas específicas; podem oferecer um juízo profissional, com a apresentação de uma síntese na qual o avaliador expõe seus achados e procura dar respostas a perguntas mais concretas ao seu demandante, ao invés de limitar-se a fornecer dados, como no primeiro caso; como também podem ser voltadas para responder a demandas mais simbólicas, quase sempre situadas no plano político dos objetos avaliados, tais como prestação de contas de um governo, transparência das contas públicas, comprovação das prioridades de um governo etc.

Há classificações também que assumem somente um elemento das avaliações, como é o caso da classificação segundo a posição do avaliador em relação ao objeto avaliado, as quais poderia ser interna, externa, mista, ou, para alguns autores, participativa. Para cada uma destas posições, discute-se as vantagens e desvantagens relacionadas. Outras classificações, assumem apenas um conjunto de caminhos metodológicos como linha de separação, como é o caso da classificação entre “avaliações gerencialistas”, ou seja, aquelas voltadas para a gestão, e “avaliações não gerencialistas”, que compreenderiam todo o universo plural não contido no primeiro caso. Há ainda classificações ainda quanto ao timing da avaliação, como ilustra a figura abaixo, de acordo com o ciclo de vida do objeto avaliado. Neste caso, as avaliações podem acontecer antes, durante ou depois do “fato concreto”, chamado de EX, ou seja, podem acontecer ex-ante (antes do fato), nos casos 1 (formativa, de cenários, preferências, de opinião etc.) e 2 (de viabilidade etc.); in-itineri (durante o fato), em 3 (de implementação etc.); ou ex-post (posterior ao fato), nos casos 4 (resultados) e 5 (impactos).

Podem ainda ser classificadas a partir de suas tradições de conhecimento de ontologia realista ou ontologia naturalista. No primeiro caso, de matriz positivista, a missão do avaliador, preferencialmente externo, é explicar o objeto avaliado, pois, nesta ontologia, o papel da ciência é descobrir as leis (verdades) que governam o mundo (realidade), a verdade é sempre objetiva e existe concretamente independentemente do observador, o que explica, para eles, que a avaliação deve ser isenta, neutra e metodologicamente baseada no controle das variáveis para chegar ao coração da verdade. Já na ontologia naturalista, de matriz

construtivista, a missão do avaliador, preferencialmente interno, é compreender o objeto avaliado, pois, nesta ontologia, o papel da ciência é compreender o mundo, as suas partes, sempre de modo aproximado, a verdade é sempre subjetiva, provisória, convencional e dependente do observador, o que explica, para eles, que a avaliação deve ser parte do mundo do observador e do observado, não neutra e metodologicamente baseada na abordagem hermenêutica e interacional.

4.2.1 A classificação que usaremos

Neste módulo, usaremos a classificação proposta por Boullosa (2017), para quem as avaliações são modelizadas a partir de macro-escolas, sendo elas: (a) científico-experimental; (b) gerencialista; (c) antropológica; (d) participativa; e (e) axiológica. E o faremos porque o caminho aqui proposto para a elaboração de avaliações de projetos de indução de desenvolvimento socioterritorial será axiológico. Por isto, antes de passarmos para tal proposta, é importante conhecermos um pouco tal classificação

a) Macro-escola Científico-experimental

Reúne todo o conjunto de métodos avaliativos que se caracteriza por produzir um tipo de conhecimento avaliativo baseado na mensuração experimental e ponderada dos resultados, impactos ou efeitos que específicas variáveis independentes (políticas, programas, projetos ou ações) provocam, quase sempre, em territórios ou públicos-alvos, por meio da comparação com outros territórios ou públicos que não foram alvo desta mesma variável independente. Quando isto acontece, a comparação se estrutura entre grupos: de um lado, o que sofre os efeitos da variável independente, chamado de grupo experimental ou grupo de tratamento; do outro, o que não sofre tais efeitos, chamado de grupo de controle. As mensurações acontecem em um mesmo intervalo temporal de modo a permitir a subtração complexa das variações dependentes ocorridas no grupo experimental das mesmas variações dependentes que ocorreram no grupo de controle, a fim de se conseguir chegar na variação concreta que pode ser efetivamente atribuída a tal da variável independente em avaliação.

Todavia, para que seja bem realizada, esta macro-escola, cujos método de referência é a própria avaliação experimental, não obstante a importância reconhecida do método quasi-experimental, atribui grande parte do sucesso a construção randomizada e não enviesada dos universos que compõem os grupos experimental e de controle. Além disso, seus principais desafios são:

- Identificação precisa da causa (variável independente cujos efeitos sobre os grupos serão mensurados)

- Construção o mais precisa possível dos grupos experimental e de controle: determinação de uma função capaz de gerar universos possíveis dos quais serão extraídos aleatoriamente (randomicamente) os universos amostrais de experimento e de controle

- Identificação das variáveis dependentes que “traduzirão” as mudanças causadas pela variável independente em avaliação, buscando objetividade e confiabilidade comparativas

- Definição precisa da correlação entre as variáveis para uma correta agregação e classificação de suas variações

b) Macro-escola Gerencialista

Esta macro-escola reúne todas as avaliações que são voltadas para a gestão dos próprios objetos de avaliação, quando não assumem como objeto a própria gestão. A particularidade desta escola é filiar-se muito diretamente a uma escola de estudo em políticas públicas: a Análise racional de Políticas Públicas (ARPP). Com isto, assume, de certa forma, a própria compreensão das políticas públicas (objeto de avaliação) como uma estratégia de enfrentamento ou de resolução de um problema de pública relevância. Esta compreensão da política públicas como uma estratégia deriva diretamente de uma abordagem positivista-funcionalista do inteiro processo de políticas públicas, no qual o gestor desenhador (policy maker) é assumido como um ator dotado de uma racionalidade limitada, por um lado, mas, por outro, modelado por instrumentos de tomada de decisão que acabam por imputar racionalidade ao processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Esta compreensão é importante porque, de modo geral, as avaliações gerencialistas olham, frequentemente, para os limites internos do próprio programa, assumindo-os como verdadeiros. Do ponto de vista do método, apesar de plurais, possuem como referência avaliação custo-benefício. Ou seja, um aspecto de comparação entre o que foi pensado, em termos de custos, e o que foi produzido, em termo de benefícios. Outros caminhos avaliativos possuem lógica comparativa parecida, como é o caso da avaliação de eficácia (alcance dos objetivos ou realização dos resultados em função do que tinha sido planejado), ou da avaliação de eficiência (alcance dos objetivos com o menor custo possível), dentre muitos outros que também assumem a tal da “estratégia” como razoavelmente bem construída, já à priori.

c) Macro-escola participativa

Reunindo o conjunto amplo de avaliações que podem ser consideradas como participativas, esta macro-escola pode ser confundida, ou melhor, diluída, em outras macro-escolas, pois estas reúnem experiências de avaliação com participação. No entanto, não obstante esta possível dificuldade de interpretação,

é muito importante que esta escola, que ganha força no começo da década de 1970, sob a influência da crítica da contracultura ao positivismo empiricista da filosofia analítica das décadas de 1950 e 1960, mantenha sua integridade e características, pois é possível haver diferentes metodologias de avaliação alinhadas a outras escolas com alguma participação, se serem, porém, participativas.

A avaliações aqui reunidas possuem como caráter principal o fato de serem participativas e de, portanto, terem seus destinos de método e definição dos seus resultados e usos não possíveis de serem completamente orquestrados. De fato, estas avaliações se auto-definem como participativas do ponto de vista do método e não somente dos instrumentos de pesquisa utilizados, o que faz toda a diferença. Seu ponto máximo acontece quando ela é desenhada, conduzida e validada pelos participantes do objeto em avaliação, com a finalidade última de empoderamento dos participantes, como acontece com a avaliação centrada nos participantes.

Por fim, as avaliações ditas participativas possuem em comum algumas características: problematizam sempre a dimensão política de suas experiências; buscam construir um juízo ou síntese avaliativa, não somente com a presença dos participantes, mas sobretudo com as suas vozes em primeiro plano; discutem os significados e usos do que pode vir a ser chamado como produto avaliativo; assumem que os participantes conformam uma comunidade de avaliadores, cuja finalidade pode ir, inclusive, para além dos propósitos avaliativos; e utilizam técnicas e instrumentos que possuem uma noção mais inclusivista do que significa conhecimento avaliativo especializado.

d) Macro-escola Antropológica

Assumidamente subjetiva, esta macro-escola reúne e modela as experiências de avaliação que são voltadas para a compreensão da rede de significados do objeto por partes dos grupos e dos territórios, com forte amparo do método etnográfico, do ponto de vista do método. De fato, seu método de referência é a avaliação black box, desenvolvida no anos 70, que propunha que o objeto de avaliação (com seus contornos, propósitos e estrutura) fosse colocado em uma caixa preta durante todo o percurso avaliativo, para que as transformações provocadas por ele fossem, efetivamente, percebidas e mapeadas nos territórios de intervenção. Só, então, após total mapeamento, o objeto seria “retirado” da caixa preta e avaliado em função das transformações percebidas.

Suas principais características são as seguintes: não é uma etnografia, mas utiliza-se do campo de conhecimentos da etnografia para produzir avaliações (ou meta-avaliações) que privilegiam muito, mas muito mesmo, o trabalho de campo; suas perguntas de pesquisa avaliativa nunca podem ser respondida sem um denso trabalho de campo; privilegia os efeitos de instrumentos de políticas públicas sobre indivíduos, grupos e/territórios – mesmo assim, quase nunca

refere-se ao instrumento como um todo, mas, sim, a parte(s) dele; seu nível de investigação situa-se na escala micro; e a posição do avaliador é sempre a de observador participante.

Por fim, assim como a antropologia, pode ser estruturada em termos de pré-campo, campo e pós-campo. Além disto, a natureza da pesquisa é sempre muito mais descritiva, ainda que incorpore a necessidade do juízo, recusando, quase sempre, a prescrição ou intervenção (neste caso, seria mais próxima de uma pesquisa-ação).

e) Macro-escola Axiológica

Reúne um pequeno conjunto de avaliações que são desenhadas, conduzidas e validadas como parte do processo de policy. Baseia-se em um nova compreensão do que é conhecimento avaliativo, alinhado aos estudos críticos em avaliação. Possui múltiplas finalidades, mas a última é sempre a de ampliar o processo de construção de políticas públicas e de promover a reflexividade em tais processos.

Do ponto de vista do método, admite a multiplicidade de métodos, que objetiva revelar a matriz de valores que subjaz e estrutura todo o processo. Suas principais características são: assume que políticas públicas são sempre processos e não produtos acabados (o que significa que, de um lado, a sua natureza é artificial, incerta e imprecisa e que, de outro, seus contornos dependem sempre do olhar do avaliador); e que, portanto, quando estudadas são melhor vistas como construtos analíticos; que a avaliação se insere neste processo, cujos cernes são os argumentos e valores. Em outras palavras, significa que assumem que os valores conformam a unidade avaliativa fundamental (material) do processo avaliativo.

4.3 O que entendemos por avaliação de intervenção socioterritorial

Processos e práticas de desenvolvimento socioterritorial têm sido cada vez mais assumidos como objetos de avaliações formais. Esta assunção, todavia, nem sempre leva em consideração as particularidades de tal objeto. Como o leitor já sabe, podemos interpretar as atividades de avaliação e monitoramento de muitas e diferentes perspectivas. O mesmo vale para a compreensão do conceito de desenvolvimento socioterritorial ou simplesmente desenvolvimento territorial, associados ou não a outros conceitos, tais como sustentabilidade, governança ou empoderamento comunitário, como vimos nas unidades anteriores.

A noção que trabalharemos neste módulo é, para começar, filiada à macro-escola axiológica, aquela que assume as questões argumentativas e valorativas como os principais materiais de trabalho da experiência de avaliativa, a qual,

além disto, também se caracteriza por ver a si mesma como parte do processo de políticas públicas. Nesta direção, para reunirmos e, sobretudo, construirmos um pouco de conhecimento útil para compreender e auxiliar a construção de processos avaliatórios e de monitoramento de experiências de desenvolvimento socioterritorial, vamos precisar assumir uma definição de intervenção para o desenvolvimento socioterritorial e outra de avaliação e monitoramento.

Definição-guia para Intervenção para o desenvolvimento socioterritorial

Intervenção para o desenvolvimento socioterritorial é um processo planejado e articulado de promoção do desenvolvimento social sobre um território compreendido com uma rede de práticas de uso, que o modelam e são por ele modelados, por meio de ações que envolvem, pelo menos, cinco dimensões críticas de análise (complexidade de atores; múltiplas racionalidade; interação entre escalas; modelos de governança e práticas territoriais), e outras cinco também críticas de projeção (redes de práticas; futuros possíveis; objetivos de desenvolvimento, instrumentos e argumentos; e sistema de aprendizagem e de avaliação).

Além desta, precisamos de outra definição-guia que nos ajude a focalizar o nosso conhecimento sobre avaliação. Como sabemos, há muitas formas de compreender avaliação ou de começar a estudá-la. Podemos começar pela definição clássica de Scriven (1967), que a interpretava como uma atividade de juízo do valor ou do mérito de uma entidade. Esta entidade poderia distinguir-se por diferentes graus de complexidade (planos, programas, projetos etc.), chegando mesmo a um processo induzido de desenvolvimento socioterritorial, como os que estamos estudando. Este autor, considerado por muitos como um dos precursores da avaliação, deposita todo o peso da sua conceituação sobre o objetivo quase cármico da avaliação que está, para ele, em julgar algo de alguma coisa. Scriven coloca-se, assim, ao lado dos modelos chamados “modelos com atribuição de valor”, no qual o juízo aparece como o produto principal do processo avaliatório, podendo vir frequentemente carregado de recomendações ao tomador de decisão, principal público destes modelos.

Mas nem todos os modelos seguem este paradigma ajuizador e muitos outros modelos preferiram evitar a atribuição de valor. Estes modelos não emitem um juízo de valor, restringindo-se a apresentar informações parciais ao tomador de decisão, para que ele formule sozinho seus próprios juízos, se assim desejar.. Neste caso, sendo o nosso objeto de avaliação “processos induzidos de desenvolvimento socioterritorial”, parece fundamental que a avaliação formule e emita juízos sobre o seu objeto, a fim de revelar para o conjunto de atores a ele relacionado para que direção se está realmente caminhando (e com qual intensidade). Por outro lado, além desta necessidade de compreensão do juízo, a avaliação

deveria ser vista também como um processo não dissociado do processo maior de desenvolvimento, pois ele poderia funcionar como uma arena contínua de diálogo entre os atores envolvidos. Assim, partiremos de uma definição-guia de avaliação que também explora a dimensão investigativa e processual da avaliação de políticas e programas sociais, proposta por Boullosa (2006; 2018), para posteriormente adotarmos uma definição-guia de avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial:

Definição-guia para avaliação

Um processo de produção dirigida de conhecimento avaliativo, composto por um conjunto variado, mas nem sempre articulado, de atividades de pesquisa, que objetivam construir de um juízo ou síntese avaliativa, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de atores, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores. A construção e discussão deste juízo argumentado devem ser mediadas por instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliativa, de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão meta-avaliativa dos resultados pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando processos de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral). (BOULLOSA, 2017, p. 278)

A partir destas duas definições-guia, as intervenções de desenvolvimento socioterritorial e a de avaliação, proporemos uma para a avaliação de intervenções de promoção de desenvolvimento socioterritorial, a qual será fundamental para o percurso que será apresentado no tópico a seguir.

Definição-guia para avaliação de intervenções de desenvolvimento socioterritorial

Um processo de produção dirigida de conhecimento avaliativo em específicas intervenções de desenvolvimento socioterritorial, compreendendo-o como parte discursiva da própria intervenção, composto por um conjunto variado, mas nem sempre articulado, de atividades de pesquisa, que objetivam construir de um juízo ou síntese avaliativa, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de atores territorializados, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores, mas compreendidos como uma comunidade de investigadores e produtores de novos sentidos e significados territoriais. A construção e discussão deste juízo crítico e argumentado devem ser mediadas por instrumentos e procedimentos interpretativos de pesquisa avaliativa, de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão meta-avaliativa dos resultados pelas coletividades interessadas ou envolvidas em tal avaliação, desencadeando processos de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral).

(Adaptado a partir de BOULLOSA; PERES, 2019 e de BOULLOSA, 2017)

Intervenção para o desenvolvimento socioterritorial é um processo planejado e articulado de promoção do desenvolvimento social sobre um território compreendido com uma rede de práticas de uso, que o modelam e são por ele modelados, por meio de ações que envolvem, pelo menos, cinco dimensões críticas de análise (complexidade de atores; múltiplas racionalidade; interação entre escalas; modelos de governança e práticas territoriais), e outras cinco também críticas de projeção (redes de práticas; futuros possíveis; objetivos de desenvolvimento, instrumentos e argumentos; e sistema de aprendizagem e de avaliação).

4.4 Um Caminho para se Desenhar Processos de Avaliação de Projetos de processos induzidos de desenvolvimento socioterritorial

A avaliação é um processo complexo que possui uma lógica própria, cujo nervo central é a chamada pesquisa avaliativa. A lógica avaliativa é produto do conjunto de valores, premissas avaliativas e vínculos contratuais que orientam e balizam o processo a ser desencadeado (incluindo o seu grau de participação). Cada avaliação tem a sua própria lógica que pode e deveria ser explicitada em processo particular de planejamento. Já a pesquisa avaliativa é o coração da avaliação (BEZZI, 2007) e seu planejamento acontece dentro do processo de planejamento geral da avaliação. Assim, podemos dizer que não há avaliação sem pesquisa avaliativa e que a primeira não se restringe à segunda, extrapolando as suas fronteiras cognitivas e analíticas.

Para não perder a sua complexidade, o processo avaliativo 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 deveria prever aperfeiçoamentos ou mudanças de rota no decorrer do seu processo. Para reforçar a necessidade de tais qualidades, preferimos chamar o “planejamento da avaliação” de “desenho da avaliação”, pois o desenho carrega consigo a compreensão de algo processual e inacabado. Em outras palavras, entre o desenho da avaliação e a avaliação em si, temos uma lacuna temporal e, sobretudo, experiencial.

Se cada avaliação possui sua própria lógica e pesquisa avaliativa, não é possível imaginar que exista uma receita comum para a construção de processos tão diferentes, mesmo com a fartura de metodologias para o desencadeamento

de processos de avaliação e monitoramento. Pelo contrário, ao assumir uma metodologia “pronta” e aplicá-la sobre processos de desenvolvimento socioterritorial estaremos saltando importantes etapas e momentos que compõem o percurso avaliativo, como lembra House (1993), com uma das suas falácias há pouco mencionadas.

Como estamos dentro do campo de conhecimentos e práticas do desenvolvimento socioterritorial, tomaremos como exemplo para esta proposta de caminho avaliativo um tipo específico de objeto: os processos indutivos de desenvolvimento socioterritorial que são geridos por meio de noções, técnicas e instrumentos de gestão social, como abordado nos fascículos anteriores. Como já dissemos, avaliações sobre objetos que envolvem a gestão social assumem como valores importantes da própria avaliação as noções de democracia, participação social e empoderamento.

Como vimos até agora, há diferentes percursos para a construção do desenho de uma avaliação. Todavia, diante do nosso recorte temático do desenvolvimento socioterritorial, nesta última unidade, apresentaremos um destes caminhos, alinhado com a definição-guia apresentada na primeira unidade. Trata-se de um modelo de avaliação de matriz axiológica, proposta por Bouldosa (2009) e desenvolvida por Bouldosa e Rodrigues (2013) e Bouldosa (2017) que compreende a si mesma como carregada de “valor público”. Nela, os valores do objeto de avaliação, da sua natureza relacionada ao desenvolvimento socioterritorial, mas também à gestão social, do público envolvido e dos próprios avaliadores ocupam um lugar central em todo o processo avaliativo.

A ideia de valor, portanto, está diretamente associada à noção de argumento, o que leva à compreensão de que qualquer objeto de avaliação (um programa ou um projeto, por exemplo, de desenvolvimento socioterritorial) pode ser compreendido como um conjunto de argumentos (afinal, no fundo, qualquer programa está sempre dizendo “se fizermos assim, obteremos tal resultado”, não é mesmo?) e estes argumentos estão sempre carregados de valores. Bom, agora mais um passo nesta nova compreensão: se estes argumentos e valores estão todos tentando tratar os problemas públicos, que são os problemas que afetam a todos nós, ainda que em diferentes medidas, isso quer dizer que todos estes valores também possuem uma dimensão pública. E, sendo assim, a avaliação que fizermos também poderá ser vista da mesma forma: como um conjunto de argumentos e valores que entrará em contato com diferentes conjuntos já existentes.

Construir ou assumir um conceito de avaliação, como vimos, é sempre necessário, pois seu conteúdo nos ajuda a compreender as dimensões consideradas importantes para a discussão da sua natureza, mesmo sem nos preocuparmos em oferecer uma síntese formal e criativa sobre o mesmo. Próprio por isso, estas definições pode ser chamadas de definições-guia ou definições de trabalho. A definição de trabalho assumida por esta pesquisa para a noção de desenvolvimento

socioterritorial o compreende como um processo de transformação induzido por um conjunto de atores, individuais e coletivos, públicos e privados, mobilizados e organizados por uma estratégia de governança e de ação (desencadeamento de ações e mobilização de recursos de diferentes naturezas) que lhes ajude a reconhecer e definir os problemas, as potencialidades e oriente, ou busque orientar, o futuro de um território, a partir da compreensão de suas dimensões social, econômica, ambiental e cultural, como vimos no tópico anterior, trazida novamente para aqui.

Um processo de produção dirigida de conhecimento avaliativo em específicas intervenções de desenvolvimento socioterritorial, compreendendo-o como parte discursiva da própria intervenção, composto por um conjunto variado, mas nem sempre articulado, de atividades de pesquisa, que objetivam construir de um juízo ou síntese avaliativa, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de atores territorializados, nem sempre definidos ou etiquetados como avaliadores, mas compreendidos como uma comunidade de investigadores e produtores de novos sentidos e significados territoriais. A construção e discussão deste juízo crítico e argumentado devem ser mediadas por instrumentos e procedimentos interpretativos de pesquisa avaliativa, de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão meta-avaliativa dos resultados pelas coletividades interessadas ou envolvidas em tal avaliação, desencadeando processos de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral) [Adaptado a partir de BOULLOSA; PERES, 2019 e de BOULLOSA, 2017].

Esta definição-guia assume a avaliação como um juízo explicitado em uma síntese avaliativa, colocando-se naquele primeiro paradigma mencionado há pouco. Porém, ao mesmo tempo em que este juízo deveria ser direcionado a um fim, admitindo diferentes usos da avaliação (o que inclui o seu caráter de subjetividade), ele deveria também ser um juízo crítico e argumentado, o que significa assumir claramente a sua dimensão dialógica (e novamente subjetiva da avaliação). Em outras palavras, significa que a avaliação deveria responder a uma pergunta avaliativa (fim) e que a “resposta” a ser construída deveria ser articulada e calcada em instrumentos e procedimentos interpretativos de pesquisa avaliativa. Estes procedimentos englobam diferentes ferramentas de avaliação, mas também de pesquisa social, tais como entrevistas, rodas de diálogo, jogo, opiniões, leituras, reuniões e outros caminhos que permitem a produção de conhecimento avaliativo. A definição busca ainda reforçar que a avaliação é um processo que envolve diferentes atores, direta e/ou indiretamente, mesmo que tenha um coordenador explícito para a condução do processo, e que todos possuem suas crenças, valores, preconceitos e outras subjetividades que influenciam no processo, formando uma trama de valores que deveria ser problematizada no decorrer do processo avaliativo, particularmente em termos de aprendizagem.

Considerar a avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial como uma atividade próxima à pesquisa social aplicada significa assumir que a mesma possui uma dimensão metodológica e que exige reflexões teóricas, epistemológicas e deontológicas (relacionada aos deveres profissionais da categoria do avaliador). Todas estas preocupações são potencializadas pela interpretação da avaliação como um processo complexo, na qual se relacionam diferentes atores que agem e estruturam territórios, cada um deles com suas demandas informacionais, que devem construir uma pergunta avaliativa comum, que satisfaça razoavelmente todos os envolvidos no desenvolvimento socioterritorial.

A avaliação exige um exercício de reconstrução do objeto avaliado, pois não se avalia algo objetivo e natural, mas, sim, um conjunto complexo e incerto de materiais aos quais atribuímos a existência do objeto em si. Mas os seus contornos carecem sempre de precisão e é preciso problematizar as fronteiras do objeto avaliado. Por isso, uma das primeiras atividades da avaliação é justamente a reconstrução do objeto a ser avaliado, compreendendo a sua natureza e limites. O que é este objeto, o que faz parte dele, o que não faz parte e eventualmente materiais que são ambíguos, ou seja, que não é visto como parte do objeto por todos os envolvidos no processo avaliativo. Esta reconstrução, ainda que maior no início do processo avaliativo, continua por todo o processo, pois a própria avaliação altera progressivamente a compreensão do seu objeto, assim como do seu próprio fim ou objetivo da avaliação. Pode-se, então, dizer que, rigorosamente, não há casos objetivamente contados, mas, sim, casos contados a partir de uma visão que tem suas próprias crenças e valores que acabam por influenciar a história. Todo experiência ou objeto de avaliação é um construto analítico.

FIQUE ATENTO...

O caminho avaliativo proposto, portanto, assume que a avaliação pode ser mais bem entendida como um conjunto de argumentos e de valores e, como tal, deve ser pensada a partir de cinco dimensões. Percorrer estas dimensões pode ser muito útil para quem possui pouca experiência com avaliações sistematizadas e formais de objetos de gestão social, ajudando o avaliador de início de carreira a não se descuidar de pontos importantes em seus primeiros esforços de construção de desenhos de avaliação. Lembra-se, mais uma vez, que a preferência pelo termo “desenho”, em detrimento ao termo “planejamento”, busca ressaltar o caráter não mecanicista ou tecnocrático dessa atividade, pois a mesma está profundamente relacionada ao seu contexto, extraído dele seus significados.

4.4.1 As cinco dimensões do desenho avaliativo

O modelo a cinco dimensões será apresentado em formato de disco, com a dimensão do desenho da pesquisa avaliativa destacando-se entre as demais, pelos cuidados e desafios que a envolvem. Não há, porém, uma direção ou ordem pré-definida a ser seguida na construção do desenho da avaliação – as dimensões formam um conjunto harmônico, retroalimentando-se no decorrer do processo de desenho. No entanto, para efeito didático, usaremos o sentido horário para explicar a abordagem.



FIGURA 6 - Projetando o sistema de aprendizagem e de avaliação/ monitoramento
Fonte: Elaborado a partir de Boullosa, 2009

a) Problematização dos contornos do objeto a ser avaliado, do contexto da avaliação e do quadro de argumentos e valores envolvidos

Nesta dimensão devemos problematizar quais os contornos do objeto de avaliação, entender bem por que surgiu a demanda por esta avaliação e o que se espera desta experiência, assim como entender com qual conjunto de argumentos e atores que deveremos lidar no processo avaliativo. É importante que esteja bem clara qual a orientação que o processo avaliativo deveria assumir frente à demanda de avaliação, sobretudo no que concerne à emissão de juízo avaliativo (argumentado), como defendemos em nossa perspectiva. Todavia, deveria-se considerar que alguns demandantes de avaliação exigem que a mesma limite-se a fornecer informações (supostamente) neutras sobre o objeto de avaliação. Esperando que a avaliação possa contemplar a expressão de um juízo de valor argumentado, deveria-se ainda buscar a definição de dois importantes

limites: os objetos de avaliação e os da avaliação em si. Os limites do objeto de avaliação devem ser problematizados com os atores envolvidos no processo de avaliação: quais os limites físicos, políticos, sociais e temporais do processo de desenvolvimento socioterritorial que desejamos avaliar? Esta resposta deveria ser, pelo menos, esboçada na fase de desenho da avaliação, sabendo que a mesma será amadurecida durante a fase de implementação da avaliação. Também devem ser problematizados os limites da avaliação, a fim de saber em que medida o objeto será avaliado.

É preciso compreender em que contexto que surgiu a demanda pela avaliação de tal processo de desenvolvimento socioterritorial, qual o quadro de atores que estava formado naquele momento, suas expectativas, interesses e preferências. Quanto mais franca for a demanda de avaliação, mais precisa poderá ser a pergunta central da avaliação e, conseqüentemente, suas hipóteses avaliativas. Um processo de desenvolvimento socioterritorial é sempre multiaxial, o que não significa coesão de propósitos e objetivos. É importante compreender a posição do demandante da avaliação dentre os demais atores que compõem o quadro geral, incluindo eventuais beneficiários. A partir disso, devemos ainda problematizar a questão dos valores na construção do desenho do processo de avaliação que será desencadeado. Já vimos que qualquer avaliação envolve diferentes valores, algumas vezes divergentes, apoiando-se em estruturas interpretativas próprias. Dentre os valores mais importantes para os processos de desenvolvimento socioterritorial, encontram-se os valores éticos e os valores políticos. Essa confluência ou divergência de valores deve ser mapeada em uma matriz valorativa capaz de produzir um conjunto de valores que guie todo o processo de avaliação, se possível, validado pelos atores envolvidos no processo avaliativo. A prática tem mostrado que, frequentemente, os valores dos atores envolvidos na avaliação podem ser agrupados de acordo com os seus papéis organizacionais no objeto de avaliação, sobretudo os valores políticos (definição de justiça, equidade, desenvolvimento etc.). É sempre bom lembrar que a avaliação é uma excelente oportunidade de diálogo entre os valores e preferências dos atores que constituem e estruturam o nosso objeto de avaliação, ou seja, um processo induzido de desenvolvimento socioterritorial.

b) Formulação e pactuação do problema de avaliação

A formulação do problema de avaliação de processos de desenvolvimento socioterritorial possui tanta relevância na construção do desenho da avaliação que conforma, sozinho, uma das dimensões, mesmo sendo a base para a dimensão que será vista em seguida (desenho da pesquisa avaliativa). Seus pontos mais importantes são:

- Compreensão inicial do processo induzido de desenvolvimento socioterritorial, objeto da avaliação

A partir da compreensão dos limites do objeto de avaliação, é preciso compreender o momento ou fase em que o mesmo se encontra, além do contexto político da sua formulação e do seu modelo de gestão. Um processo deste gênero (induzido) frequentemente está materializado em um programa, projeto ou cadeia de valor. Independente do seu formato, todos eles podem ser interpretados como estratégias de transformação de uma realidade territorial considerada socialmente problemática em outra realidade territorial considerada desejável. Cada estratégia é fruto de um específico contexto sociopolítico que deveria ser compreendido durante o período de desenho da avaliação. Tal compreensão ajudará o avaliador a identificar e compreender, mesmo que, inicialmente, as diretrizes que o objeto avaliado tomou nos últimos tempos, incluindo a sua prática de gestão.

- Proposição inicial da pergunta avaliativa do processo de desenvolvimento socioterritorial

Uma avaliação que pretende ser útil ao seu objeto sempre se desenvolve em torno a uma pergunta avaliativa, ou seja, a um problema estruturado em formato de pergunta, que orientará os esforços de desenho da pesquisa avaliativa, coração da avaliação. Não é fácil construir boas perguntas avaliativas, pois as mesmas são extremamente contextuais, pertinentes quase que exclusivamente aos processos de desenvolvimento a que dizem respeito.

EXEMPLOS

Para ajudar os menos experientes com o mundo da avaliação, podemos dizer que algumas vezes essas perguntas encontram-se fortemente relacionadas ao momento em que se encontra o seu próprio objeto de estudo. Por exemplo:

- Se ainda está no processo de formulação, as perguntas avaliativas podem ajudar a construir diagnósticos ou a traçar cenários possíveis.
- Se foi somente formulado e ainda não conta com uma estrutura organizacional própria, eis alguns exemplos genéricos de perguntas avaliativas: (a) Vale a pena investir os recursos planejados neste projeto?; (b) Será que os atores que hoje se mostram comprometidos desempenharão efetivamente os papéis planejados?; (c) Em que medida os resultados desejados serão concretizados?; (d) Em que medida a formulação desta estratégia é capaz de prevalecer em cenários de turbulência econômica?; dentre outras.

- Se se encontra no início do seu processo de implementação, com uma estrutura organizacional pouco amadurecida, eis alguns exemplos genéricos de perguntas avaliativas: (a) Quais os desafios e limites para o amadurecimento da estrutura organizacional em questão? (b) Que mecanismos podem enrijecer ou facilitar as necessárias interações entre desenvolvimento induzido em questão? (d) Isto quer dizer que a realidade organizacional ainda é pouco madura?; (e) O programa está no caminho certo?; dentre outras.

- Se já está implementado há bastante tempo, eis alguns exemplos genéricos de perguntas avaliativas: (a) Quais os resultados e/ou impactos sobre o território?; (b) Em que medida os resultados, bons ou não, podem ser atribuídos à estratégia de transformação em questão?; (c) O programa deveria continuar como está ou precisa de mudanças?; (d) Como evoluiu a demanda socioterritorial que originou o programa?

- Definição das hipóteses de avaliação em função da compreensão inicial do objeto

As hipóteses de avaliação sempre são definidas em função do problema central de avaliação. São as hipóteses que traduzirão a lógica avaliativa para as definições das práticas e procedimentos da pesquisa avaliativa. É importante definir as hipóteses ainda na fase de desenho da avaliação para que as mesmas possam ser discutidas e validadas no decorrer do processo de acordo e contratação da avaliação.

- Construção da primeira matriz de valores da avaliação

Os principais valores éticos e políticos que guiarão a avaliação deveriam ser problematizados ainda na sua fase de desenho. É aconselhável a proposição de uma matriz valorativa, para que avaliador, demandante da avaliação e avaliados possam estabelecer uma base comum de diálogo, sobretudo no que concerne aos conceitos de desenvolvimento social, econômico e territorial (valores políticos). Pode ser ainda necessária a definição dos atores que participarão do processo avaliativo.

c) Construção do desenho da pesquisa avaliativa

O desenho da pesquisa de avaliação é o coração da avaliação e, portanto, está intimamente relacionado ao contexto no qual a avaliação ocorre, assim como às características do objeto de avaliação, aos seus vínculos, possibilidade de uso e pergunta avaliativa.

IMPORTANTE:

A avaliação é sempre um conjunto muito maior do que a pesquisa de avaliação, pois a avaliação envolve a gestão da avaliação e outros níveis de análise. O que chamamos de pesquisa de avaliação é a dimensão mais técnica sobre como iremos responder a pergunta de avaliação. Ele corresponde, portanto, ao método, e está intimamente relacionado ao tipo de avaliação que pretendemos fazer!

Assim como a avaliação, a pesquisa avaliativa necessita de planejamento, ou seja, de desenho. Esse desenho deveria levar em consideração o conjunto de reflexões e procedimentos que conduzirão o avaliador e sua equipe a realizar concretamente sua avaliação, a partir de um problema cognitivo inicial (problema avaliativo), do qual se originam as hipóteses. Conheça alguns dos pontos mais importantes.

Cada desenho da pesquisa de avaliação é único, mesmo quando ele se apoia em uma metodologia já existente de avaliação, adaptada, de acordo com o exemplo que estamos desenvolvendo aqui, ao objeto “processos de desenvolvimento socioterritorial”. Devemos ficar bem atentos à assunção de fórmulas prontas,

evitando-as, pois a assunção dos pressupostos metodológicos de uma escola qualquer não garante o êxito da avaliação. É preciso evitar este caminho fácil! É preciso que o desenho da pesquisa de avaliação esteja extremamente adequado às nuances e às particularidades presentes no desenho geral da avaliação, incluindo os recursos disponíveis para que seja um percurso de fato possível de ser percorrido.

Para desenharmos nosso próprio caminho metodológico, precisamos levar em consideração algumas importantes dimensões, para evitarmos o risco da incoerência:

- O desenho do método (diretrizes, estratégia, prazos e instrumentos);
- O desenho da equipe de avaliação (papéis e competências);
- O desenho do conjunto de atores que participam do processo;
- A coerência entre todas as escolhas e desenhos acima com os propósitos e valores da própria avaliação que envolve os pressupostos da gestão social (democracia, empoderamento e participação).

Além disso, vale muito a pena pensarmos que um bom e coerente desenho de pesquisa de avaliação envolve os seguintes níveis de análise: epistemológico, metodológico e operacional. Vejamos (ou das técnicas e critérios de avaliação).

O **nível epistemológico** é aquele que concerne às preocupações mais conceituais. Ele é importante para que nosso desenho da pesquisa avaliativa, ou seja, da nossa metodologia, seja coerente com os nossos propósitos avaliativos e nosso objeto de avaliação, pois inclui as reflexões sobre a natureza e as fronteiras do conhecimento do objeto a ser avaliado, incluindo a matriz de valores (sobretudo dos políticos). Nele também estão presentes as premissas para o desenvolvimento (e aceitação) da atividade de avaliação, assim como os possíveis usos da pesquisa: instrumental, persuasivo, conceitual ou de esclarecimento, segundo Weiss (1998). São também definidos os conjuntos de atores que se relacionaram ao processo de avaliação. Na prática, faça com que o seu desenho seja fruto de uma reflexão sobre: o objeto de avaliação (contexto, atores e interesses em jogo); as pré-condições para o início da avaliação (interesses em jogo, mandado); o que se espera da avaliação (fins) e sobre a dimensão ética da avaliação (dimensão deontológica, valores-guia).

O nível metodológico concerne ainda mais diretamente ao desenho do método, por meio do caminho pensado para se responder à pergunta avaliativa, revelando-se nas hipóteses, valores, particularidades e desafios inerentes. O desenvolvimento desse nível de desenho é resultante do desenvolvimento e dos produtos do nível anterior, o epistemológico. Na prática, devemos procurar definir qual o tipo de avaliação (quais os aspectos que serão avaliados do objeto?) que queremos levar adiante de acordo com todas as possibilidades de resposta à pergunta de avaliação que traçamos junto com o nosso demandante (com quem encomendou a avaliação).

O nível operacional é aquele que diz respeito ao conjunto das técnicas, procedimentos e instrumentos de avaliação. Nele, devemos dar a maior concretude possível ao caminho metodológico traçado. Por fim, no último, encontram-se as definições operativas, onde as técnicas de pesquisa são refinadas (incluindo os seus vínculos temporais, dinâmicas, condições de aplicabilidade, métodos de coleta e análise de dados, e atribuição de responsabilidades operacionais). O processo de escolha das técnicas é diretamente dependente das pré-condições do desenho, da metodologia, assim como o grau de validade e confiança desejados. Quanto maior a validade e confiabilidade, mais transparente, detalhado e socialmente inclusivo deveria ser o desenho de avaliação. Na prática, portanto, devemos incluir, portanto, desde as técnicas de construção e coleta de dados, passando pelas técnicas de tratamento (agregação, classificação etc.), análise e síntese avaliativa dos mesmos.

Mas, atenção, não há, naturalmente, fronteiras precisas entre tais níveis, pois os mesmos são substancialmente interligados e contínuos.

d) Organização do processo avaliativo e da sua gestão

A organização do processo avaliativo é uma das dimensões mais importantes do desenho de qualquer avaliação, pois consiste na elaboração da estratégia de gestão do processo avaliativo que está por vir - o qual, às vezes, pode ser bastante duradouro. Uma boa estratégia de gestão dos recursos pode constituir-se como uma base sólida para uma exploração concreta da realidade que se pretende avaliar. Como observa Chito Guala (1986):

O fato organizacional, longe de ser enquadrado como problema técnico, assume uma relevância metodológica geral: assim como as várias fases da pesquisa estão inter-relacionadas, do mesmo modo a organização da pesquisa incide diretamente sobre a gestão compreensiva do trabalho e do futuro 'produto', e, portanto, sobre os objetivos, objeto, avaliação das técnicas oportunas, fases, acompanhamento etc. (GUALA, 1986, p.42).

Nessa perspectiva, parecem ser pontos importantes a serem observados:

- Refinamento da lógica avaliativa

A organização do processo avaliativo também nos pode solicitar novos esforços para refinar a lógica avaliativa, deixando, por exemplo, mais claro ainda para os envolvidos onde se pretende chegar com a avaliação, quem será envolvido em tal processo e, sobretudo, quais os (novos) limites que a organização do processo impõe ao próprio processo.

- Determinação dos recursos para o processo avaliativo

Parece cada vez mais importante compreender e, se possível, verificar todos os recursos com os quais o avaliador e sua equipe poderão contar ao longo do processo avaliativo. Saindo da lógica gerencialista que vem pautando muitas avaliações,

Sims (1994) elencou os principais recursos que podem ser utilizados/explorados em um processo de avaliação: capacidade técnica da equipe de avaliação; clima organizacional (confiança, abertura mental etc.); cultura organizacional e valores dos atores envolvidos com o objeto de avaliação; disponibilidade de dados (com qualidade); fundos econômicos; preocupação ética dos envolvidos; recursos humanos; relação com formuladores e implementadores do objeto avaliado; tempo necessário; e viabilidade política da Avaliação. Além desses, tem-se ainda a criatividade, o bom senso, a vontade de participação cidadã, a cultura da colaboração e do respeito, a afetividade, a ludicidade, dentre tantos outros.

- Construção da estratégia de gestão do processo avaliativo

É importante definir a estratégia geral de gestão do processo, assim como as estratégias mais específicas de produção de conhecimento avaliativo, tais como divisão de responsabilidades, facilitação dos grupos envolvidos, socialização dos conhecimentos produzidos, construção e discussão das sínteses parciais, diálogo com os demandantes formais da avaliação, dentre outros.

- Definição das pré-condições da avaliação

Tem-se revelado muito importante a definição do conjunto de premissas para que a avaliação ocorra em sua plenitude, tanto por parte da equipe de avaliação quanto por parte do demandante da avaliação. Para que isso ocorra, pode ser muito útil que os envolvidos no processo de pactuação da avaliação cheguem a um consenso sobre este conjunto mínimo de questões: A pesquisa deveria resultar em um estudo que pretende se mostrar o mais neutro possível ou deve exprimir um juízo ou síntese avaliativa (melhor opção, como vimos ao longo do fascículo) ou chegar até mesmo a produzir pareceres de recomendações? Que tipo de difusão dos resultados é possível, em que tempo e em que modo? Qual o grau de autoridade atribuído à equipe de avaliação? E por quanto tempo? Há diferença de permissividade entre os componentes da equipe? Quais os atores que podem ser chamados para participar do processo? Quais as regras para a mudança de escopo ou características da avaliação para comitente e equipe de avaliação? É possível validar a matriz de valores com todos os envolvidos no processo avaliativo?

- Definição da estrutura de aprendizagem subjacente ao desenho de avaliação

Todo e qualquer desenho de avaliação carrega consigo um sistema de retroalimentação de ideias, objetivos, propósitos, recursos e meios para atingir os objetivos. O desenho de avaliação pode, e deveria, prever a existência de mecanismos que facilitem e incentivem movimentos de retroalimentação e aprendizagem, estimulando o sistema subjacente de aprendizagem organizacional da própria avaliação (BOULLOSA, 2010, p. 34-35).

e) Pactuação dos usos da avaliação e da difusão de seus resultados

Frequentemente, as possibilidades de uso da avaliação são problematizadas somente ao final do processo avaliativo, deixando uma grande margem para frustrações e mal-entendidos de todas as partes: avaliados, avaliadores e demandante da avaliação. Para evitar esses problemas, sugere-se que sejam problematizados os seguintes pontos nesta dimensão, de acordo com Boullosa (2010):

• Definição dos possíveis usos da avaliação

É importante que as possibilidades de uso da avaliação sejam definidas ainda no processo de construção do desenho avaliativo. Os usos da avaliação devem ser discutidos previamente entre o avaliador e a organização demandante do processo, seja ela governativa, privada ou pertencente ao Terceiro Setor. É preciso levar em consideração que, em um processo de desenvolvimento territorial, as avaliações (e monitoramento) deveriam funcionar como arenas de reflexão pública, a fim de proporcionar aprendizagem territorial. Weiss (1998) propõe a distinção de quatro usos para a avaliação: instrumental, persuasivo, conceitual e para esclarecimento. Não é difícil transpor essas alternativas de uso para as avaliações de processo de desenvolvimento socioterritorial.

• Definição dos limites de publicação dos resultados

Ainda que relacionado ao uso da avaliação, este ponto merece destaque, sobretudo, para os avaliadores que possuem alguma relação com o meio acadêmico: é importante definir quais os limites e os critérios para a difusão e publicação dos resultados da avaliação, assim como do seu processo de desenho e implementação, junto ao território avaliado, ao público em geral ou ao meio científico.

• Definição do grau de liberdade da Equipe de Avaliação

É de extrema importância enfrentar este ponto durante o processo de desenho da avaliação, pois ele fatalmente irá aparecer durante o processo de implementação da avaliação. Sugerimos que o avaliador construa um acordo claro com o demandante da avaliação sobre o seu limite de atuação e seu grau de liberdade e da sua equipe. A liberdade pode concernir, inclusive, a aceitação ou não de dados fornecidos pela própria organização demandante, pois o avaliador pode resguardar para si o direito de aceitá-los e usá-los, usá-los parcialmente, não usá-los ou, até mesmo, refazê-los.

Após a apresentação deste possível caminho para a construção de propostas avaliativas de objetos que envolvem desenvolvimento socioterritorial, e possivelmente gestão social, vale a pena reforçar que a avaliação é ainda um processo de construção de significados ou de significâncias, na qual cada sujeito avaliador ou avaliado (diferentes atores com múltiplas realidades) deveria

enfrentar um problema semântico relacionado à compreensão do significado da avaliação e dos seus processos. O processo de avaliação pode, portanto, ser também compreendido como processo de construção de uma lógica de avaliação compartilhada por todos os atores envolvidos – lógica esta que compreende diferentes redes semânticas, formadas pela coexistência de diferentes realidades, construídas por diferentes atores (BOULLOSA, 2007). Por fim, se processos de desenvolvimento socioterritorial envolvem necessariamente múltiplos atores, certamente envolve também diferentes compreensões de conceitos como desenvolvimento, dos seus tempos, dinâmicas, objetivos, desafios, dificuldades, oportunidades e assim por diante. Sendo assim, um processo de avaliação e monitoramento deveria, necessariamente, enfrentar estas prováveis diferenças e propor uma matriz semântica sobre a qual dialogar e, claro, construir valores e critérios de juízos avaliativos.

4.5 Síntese da Unidade 4

Nesta Unidade, apresentamos e discutimos as particularidades do que chamamos de avaliação axiológica de experiências de indução de desenvolvimento socioterritorial. Começamos por compreendê-la como parte do processo de políticas públicas, a partir da assunção de que todo e qualquer conhecimento avaliativo é sempre construído e validado a partir de específicos quadros normativos ou estruturas de valores, pois ele é modelado por uma noção precisa do que significa avaliar, dos objetivos da avaliação, dos caminhos metodológicos que podemos tomar, dos públicos que serão envolvidos em tal processo, dos resultados esperados, mas também do tipo de uso que faremos deles, bem como dos meios, vínculos, limites e instrumentos que serão construídos pela equipe de avaliação.

Em seguida, contextualizamos a avaliação como um campo de estudos e práticas, repleto de desafios de método e de propósitos, tornando-se denso e plural muito rapidamente, e dedicamos algumas palavras ao caos do Brasil. E, feito isto, apresentamos alguns dos modos mais clássicos de classificar tipologicamente as avaliações, tais como a proposta por Scriven (1967), que as divide em dois grandes grupos, somativas e formativas, para então nos concentrarmos com maior ênfase sobre a tipologia que adotamos neste trabalho, com as macro-escolas científico-experimental, gerencialista, participativa, antropológica e axiológica.

Com o apoio destas bases histórico-classificadoras, buscamos, então, apresentar um conceito-guia para este tipo muito específico de avaliação, a partir do cruzamento entre um conceito de avaliação, de matriz axiológica, e um de desenvolvimento socioterritorial, que traz à tona as dimensões de criticidade,

de subjetividade, de concertação pública, de interpretação como método e de aprendizagem – esta última problematizada em termos de prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativa à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral). Seguindo esta definição-guia, o modelo de construção proposto foi apresentado a partir como um modelo a cinco dimensões, a saber: (a) problematização dos contornos do objeto a ser avaliado, do contexto da avaliação e do quadro de argumentos e valores envolvidos; (b) formulação e pactuação do problema de avaliação; (c) construção do desenho da pesquisa avaliativa; (d) organização do processo avaliativo e da sua gestão; (e) pactuação dos usos da avaliação e da difusão de seus resultados.

Após a apresentação deste possível caminho para a construção de propostas avaliativas de objetos que se caracterizam pela busca da promoção de desenvolvimento socioterritorial, e possivelmente gestão social, reforçamos a compreensão de que a avaliação é sempre um processo de construção de sentidos e significados que se desenrolam em contextos ou em fluxos de políticas públicas, com a presença de múltiplos atores que conformam uma multiatorialidade própria (BOULLOSA, 2013), a qual modela e é modelada pelo próprio processo no qual a avaliação se desenvolve e encontra, espera-se, validade.

Uma Palavrinha Final

O processo de construção de conhecimentos é um processo que, embora possa se dar no indivíduo, é eminentemente social. Ninguém aprende sozinho, mas, sim, em um contexto de produção conjunta. Por isso, nos alinhamos fortemente aos ensinamentos de John Dewey, para quem qualquer dúvida, ou seja, qualquer percepção de lacunas geradoras de impulsos de novos conhecimentos, também é situacional e socialmente construída. Duvidamos socialmente quando passamos a não nos sentir mais tão confortáveis com as construções sociais produzidas por nós mesmos. É nesse desconforto que vamos definindo novas situações ou lacunas como problemas públicos, ao mesmo tempo em que vamos nos conformando como públicos, por meio do reconhecimento destes mesmos problemas. O mesmo se passa com a nossa percepção sobre territórios, sobre desenvolvimento territorial e sobre futuros possíveis para tais processos.

A noção de território vem sendo socialmente construída, já há algum tempo, para preencher uma lacuna de conhecimentos relativa à compreensão estática, setorizada e segregadora de um fato social muito concreto: a mútua correlação entre atores, suas práticas de uso e espaço. Desta lacuna, emerge a noção de território-rede, que acabamos derivando em direção à noção de território como rede de práticas de conjuntos de atores que o conformam, em uma circularidade que reforça a tal da mútua correlação entre eles. Poderíamos até usar a expressão “retroalimentação”, mais comum, mas, neste caso, acabaríamos por nos aproximar um pouco mais da noção de território como categoria de análise e não de território como instrumento de gestão. E esta segunda, sem dúvida, é impulsionada e carrega consigo uma ideia muito forte de transformação e de possibilidade de transformação. O território são suas práticas de uso, mas são práticas de uso que podem ser reprojetaadas socialmente. Elas não conformam uma força centrípeta sem possibilidade de inovação. A inovação socioterritorial, embora difícil, pode e deve existir. E pode e deve ser projetada.

Esta projeção, a qual nunca pode ser completamente orquestrada, sem dúvida, assume aqui uma de suas formas possíveis: a projeção de experiências de indução de desenvolvimento socioterritorial. Porém, a problematizamos e a

propomos a partir do único caminho em que acreditamos: a projeção de públicos, para que tais experiências se deem. Trata-se de uma projeção de um público no território, o que, se assumirmos com mais ênfase ainda a noção de território como redes de práticas de uso, significa dizer que se trata da projeção própria do território. É neste sentido que se explica um caminho tão mais fortemente ancorado na argumentação do que na formalização normativa para a tomada de decisão. Em outras palavras, buscamos defender que, se queremos construir novas territorialidades e novas temporalidades, a resposta está na construção argumentativa de públicos, pois estes, uma vez que se reconheçam como tal, constroem suas experiências de participação e de tomada de decisão com muito mais chances de darem certo. Mesmo porque, quando o fazem, isso significa que o próprio reconhecimento já é parte considerável do processo de implementação de cursos importantes dos fluxos de políticas públicas, sobretudo quando vistos a partir de uma chave axiológica, como fluxos de problematizações, de argumentos e de valores validados por quadros normativos de específicos grupos sociais. Ao pensarmos e ao projetarmos públicos territoriais, defendemos que desencadeamos processos de construção e de validação de quadros normativos mais amplos, democráticos e democratizadores. São estas as nossas palavras finais, desejando que os leitores se sintam, a partir daqui, ainda mais envolvidos em seus processos territoriais e de construção de novas territorialidades, pois, como diria Boullosa (2019), o conhecimento territorial transformador é muito mais do que conhecimento aplicado territorialmente, pois se trataria, isto sim, de um conhecimento implicado territorialmente, movido pela reflexividade de seus públicos.

Referências

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, 15 (43), 2001, pp. 121-140.

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo/Rio de Janeiro/Campinas: Hucitec/Anpocs/Ed. Unicamp, 1992.

AGÊNCIA BRASIL. STF limita decreto do governo que extingue conselhos federais. Brasília: EBC, 2019. Disponível em: <<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>>>.

AGIER, Michel. Do direito à cidade ao fazer-cidade. O antropólogo, a margem e o centro. *Mana* 21 (3): 483-498, 2015. Disponível em: <<<http://dx.doi.org/10.1590/0104-93132015v21n3p483>>>

AGUSTÍN, San. Las Confesiones. In: *Obras completas de San Agustín*. Traducción, introducción y notas de Angel Custodio Veja. 3. ed. bilíngüe. Madrid: La Editorial Católica/BAC, 1995. v. 2, 731p.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 50, 2000, pp. 25-46.

BARROS, José D'Assunção. A historiografia e os conceitos relacionados ao tempo. *Dimensões*, vol. 32, 2014, pp. 240-266

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.

BEZZI, Claudio. *Il Disegno della Ricerca Valutativa*. Milão: Franco Angeli, 2007.

BRASIL/MDA/SDT. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Guia para o Planejamento Territorial*. Documentos de Apoio n. 2. Brasília, 2005.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Pensamento & Realidade*, v. 28, 2013, pp. 68-86.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Algumas notas de problematização para a construção de sistemas de indicadores de avaliação e monitoramento de experiências de economia solidária.. In: KRAYCHETE, G.; CARVALHO, P. (Org.). Economia Popular Solidária: indicadores para a sustentabilidade. 1ed.Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 2012, v. 1, p. 85-93.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Gestão Social e Avaliação. In: João Martins de Oliveira Neto; Jeová Torres Silva Junior. (Org.). Gestão Social. 1ed.Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS, 2017, v. 1, p. 267-288.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Material didático: « Como desenhar propostas avaliativas de matriz axiológica ». Universidade de Brasília, 2018. (Material não publicado).

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. Publicações da Escola da AGU, p. 89-105. Link:

<https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/153>. Acessado em 27 de dezembro de 2019.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Políticas públicas (verbetes). In: Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). Dicionário para a Formação em Gestão Social. 1ed. Salvador: Editora CIAGS, 2014, v. 1, p. 144-148.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. O desenho da Avaliação. In: BOULLOSA, R. F. ; ARAÚJO, E. T. . Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. 1. ed. Curitiba: IESDE, 2009. v. 1000. 262p .

BOULLOSA, Rosana de Freitas; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva. Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. Revista Interdisciplinar de Gestão Social - RIGS , v. 3, p. 145-176, 2014.

BRAUDEL, Fernand. “La Longue Durée”. In *Écrits sur l’Histoire*. Paris: Flammarion, 1969.

BURGOS, Andrés Delgado. Conectividade e ajustes em sistemas socioecológicos: o papel das redes de colaboração na conservação da biodiversidade. Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2019. 235f.

CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 9, n. 3, set.-dez., 2013, p. 313-353.

CAPANO, G. & GIULIANI, M. Dizionario di politiche pubbliche. 2ª ed. Roma: Caroci Ed., 1999.

CARDOSO, Univaldo Coelho. APL: arranjo produtivo local. Brasília: Sebrae, 2014.

CARVALHO, Jorge Afonso; PAIS, Carina Capela; GOMES, Pedro Manuel Serrano.. Identificação e caracterização de unidades territoriais de escala local. In: Projecto de Investigação “Custos e Benefícios, à escala local, de uma Ocupação Dispersa”. Aveiro: DGOTDU, 2011. Disponível em: <<<https://ria.ua.pt/handle/10773/9115>>>.

CARVALHO, M. C. A participação social no Brasil hoje. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, vol. 1 - O Poder da Identidade. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. Revista Novos Estudos CEBRAP, n. 45, jul.1996, pp. 152-166

CAZELLA, Ademir Antônio; CAPELESSO, Adinor José; MEDEIROS, Monique; TECCHIO, Andreia; SENCEBÉ, Yannick; BÚRIGO, Fábio Luiz. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. Política & Sociedade, Florianópolis, Vol. 15, 2016, PP. 49-79.

CEFAÏ, Daniel. L’expérience des publics: institution et réflexivité. Espaces Temps. net [revue électronique], Travaux, março, 2013, pp. 1-17.

COSTA, Lucio. O urbanista defende sua capital (1967). In: TERRACAP. Brasília 57-85. Brasília: TERRACAP, 1985.

COSTA, Marco Aurélio. Relatório de Pesquisa. Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Estado da Bahia. Brasília: IPEA, 2012?.

CROSTA, Pier Luigi. Casi di politiche urbane: la pratica delle pratiche d’uso del territorio. Milano: Angeli, 2009.

CROSTA, Pier Luigi, 2003: “Reti traslocali. Le Pratiche d’uso del territorio come ‘politiche’ e come ‘politica.’”, in *Foedus* n°7.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. Desenvolvimento em Questão, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez., 2003, p. 73-98.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 91-94.

DE PAULA, Ana Paula P. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DEWEY, John. *The Public and Its Problems*. New York: Henry Holt, 1927.

DIAS, Cleidson Nogueira. Redes de cooperação social como estratégia para a implementação de políticas públicas: o caso da PNDR. In: V Encontro de Estudos em Estratégia, Porto Alegre, maio de 2011, pp. 1-17.

FARAH, Marta F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José A. (Orgs.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política de Avaliação das Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.20, n. 59, 2005.

FERRÃO, João. Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, Lisboa, v. 17, p. 129-139, 2010.

FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. *Revista NAU Social*, v. 7, n. 12, p.163-180, maio/novembro, 2016.

FISCHER, Frank. What is critical? Connecting the policy analysis to political critique, *Critical Policy Studies*, 10:1, 2016b, pp.95-98.

FISCHER, F.; TORGERSON, D.; DURNOVÁ, A.; ORSINI, M. Introduction to critical policy studies. In: *Handbook of Critical Policy Studies*. Northampton: Edward Elgar Pub., 2016.

FREITAG, Barbara. *Teorias da cidade*. Campinas, São Paulo: Papirus, 2006.

FREITAS, André Vieira. Uma política de ordenamento territorial para o Brasil? p. 141-162. In: STEINBERGER, Marília (org.). *Território, Estado e Políticas Públicas espaciais*. Brasília: Editora Ler, 2013.

GARNIER, Jean-Pierre. Proximité spatiale et distance politique. *Espaces et sociétés: revue critique internationale de l'aménagement, de l'architecture et de l'urbanisation*. Pris: Ed. Anthropos, 2003. Disponível em: <<<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5619720p/f136.image>>>.

GILLY, Jean-Pierre.; PECQUEUR, Bernard. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, Robert.; SAILLARD, Yves. (org.). *Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos*. Volume II. Argentina: Oficina de Publicaciones da CBC, 1997.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

GOHN, Maria da Glória Gohn. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, n. 7, 2002, pp. 9-31.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, maio-ago, 2011. pp. 333 - 361

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. Reporte para Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL), Porto Alegre: 2013.

GUALA, Chito. *Strategie di Ricerca. La Preparazione del Dato*. Turim: Tirrenia Stampatori, 1986.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. *Fourth Generation Evaluation*. Londres: Sage Publications, 1999.

HARVEY, David. A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HASTENREITER F., Horácio Nelson. Arranjos produtivos locais. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 18-20.

HALL, Stuart. A questão Multicultural, p. 51-100. In: *Da diáspora: Identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

INSTITUTO UPDATE. *Emergência Política Periferias*. s/l: Periferia em Movimento, 2018.

IPHAN. *Brasília, cidade que inventei - Relatório do Plano Piloto de Brasília*, 3ª edição. Brasília: IPHAN, 2014.

JAMESON, F. Pós Modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio. 2ª Edição. ed. São Paulo: Editora Ática, 1996.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Mitos do Desenho Quase-experimental na Avaliação de Programas. *Revista Nau Social*: Vol. 9, No 16 (2018). Link: nau.Adm.ufba.br. Acessado em 18 de outubro de 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

KNAUSS, Paulo. Arte Pública: a cidade como experiência. In: GOUVÊA, Maria José Motta; MELLO, Ramon Nunes (Coord.). Arte urbana e a (re)construção do imaginário da cidade. Rio de Janeiro: SESC, Administração Regional no Rio de Janeiro, 2015.

KOOLHAAS, Rem. Três textos sobre a cidade. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2010.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. Sociologia da Ação Pública. Maceió: EDUFAL, 2012.

LASSWELL, Harold. The Policy Orientation, pp. 3-15. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEFEBVRE, Henri. A vida cotidiana no mundo moderno. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006

LINHARES, Maria Yeda. História Geral do Brasil. 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MASSEY, Doreen. Pelo espaço: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand, 2008.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Arranjos Produtivos Locais - APL. Brasília: MDIC, 2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/arranjos-produtivos-locais>.

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. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/pub/I-23.PDF>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia. São Paulo: Annablume, 2011. 141f.

MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Sulina, 2005.

NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2ª edição, revista e ampliada. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

NOGUÉ i FONT, Joan; RUFI, Joan Vicente. Geopolítica, identidade e globalização. São Paulo: Annablume, 2006.

NUNES, Christiane Girard Ferreira; PERES, Janaina Lopes Pereira; SILVA, Pedro Henrique Isaac. A pluralidade dos movimentos sociais (em temáticas de políticas públicas espaciais), pp. 337-368. In: STEINBERGER, Marília (Org.) *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017.

OLBERTZ, Karlin. Operação Urbana Consorciada. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Estado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2011.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o governo. Brasília: Editora MH Comunicação, 8ª edição, 1992

PEREIRA, Margarida. Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. *Desenvolvimento Regional em Debate*. Curitiba, ano 3, n. 2, 52-65, 2013.

PERES, Janaina Lopes Pereira. Patrimonialização e Desenvolvimento: conexões e contradições em Brasília (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI, Universidade de Brasília – UnB, 2016. 213f.

PERES, JanaIna Lopes Pereira; ADRIANO, Henrique Soares Rabelo; SERAPHIM, Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga; OLALQUIAGA, Amanda Alves. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 267-288, abr. 2018.

PIZZINATO, Adolfo; HAMANN, Cristiano; CARGNELUTTI, Ezequiel; GOLBERT, Roberta. BURTON-FERREIRA, Ligia; OLIVEIRA-MACHADO, Rodrigo. Mapeamento de ações coletivas de ocupação urbana: uma análise etnográfica. *Revista de Ciências Humanas, Florianópolis*, v. 50, n. 1, p. 106-127, jan.-jun., 2016.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre Terra e Capital na ditadura brasileira. *Mercator, Fortaleza*, v. 16, e16003, pp. 1-14, 2017.

RAFFESTIN, Claude. O Poder. p. 52-63. In: *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ed. Ática, 1993.

RABAN, Jonathan. *Soft City: what cities do to us, and how they change the way we live, think and feel*. London: Hamish Hamilton, 1974.

ROCHA NETO, João Mendes da; OLIVEIRA, Suzana Dias Rabelo de. O território na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. p. 163-184. In: STEINBERGER, M. (org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.

ROMERO, Juan; FARINÓS, Joaquín Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. *Democracia como base, desarrollo territorial como resultado*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n. 56, p. 295-319, 2011.

ROSSI, Peter H.; FREEMAN, Howard E.; LIPSEY, Mark W. *Evaluation: A Systematic Approach*. 6a ed. Thousand Oaks, California: Sage, 1999.

ROSSI, Peter H.; WRIGHT, James D. *Evaluation Research: An Assessment*. *Annual Review of Sociology*, v. 10, p. 331-352, 1984.

RÜCKERT, Aldomar. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. *Scripta Nova - Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol XI, n. 245 (66), ago. 2007.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. (Orgs.) *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, 2002.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha (Orgs.). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio. *Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional para o desenvolvimento territorial*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings, pp. 85-113. In: FISCHER, F.; GOTTSWEISS, H. *The argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham & London: Duke University Press, 2012.

SCRIVEN, M. The Methodology of Evaluation. In: TYLER, R.; GAGNE, R.; SCRIVEN, M. *Perspectives of Curriculum Evaluation*. Washington, D.C: American Educational Research Association, 1967.

SILVA, Adriana Carneiro. Federalismo e gestão do território: os consórcios públicos como prática de cooperação territorial. In: *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, pp. 1024-1036.

SILVA, Carlos Eduardo Alves da. *Novas dinâmicas de formação de públicos: o caso dos coletivos urbanos do Distrito Federal*. Trabalho de Conclusão de Curso em Gestão de Políticas Públicas. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

SIMON, Hebert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SIMONETTI, Erica R. de S.; KAMIMURA, Quésia P. As políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais. pp. 21-36. In: OLIVEIRA, J. A. V. C. A; FIGUEIREDO, G. M. MORAES, A. R.; CARNEIRO, R. B.; SILVA, I. B. (Orgs.). *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento*. Rio de Janeiro. IPEA, 2017.

SOJA, Edward W. *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Basil Blackwell, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STEINBERGER, Marília. Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Editora Ler, 2013.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública, v.32, n.5, set/out, 1998, p.7-23.

TERRITÓRIO PORTUGAL. Onde o país encontra o futuro. O PNPOT. Lisboa: República Portuguesa, 2017. Disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.pt/pnpot>.

TEIXEIRA, Andressa Ramos. Instrumentos da ação pública e governança: limitações e desafios a partir da experiência do Pronat. In: IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Porto Alegre, de 10 a 13 de setembro de 2019, pp. 1-20.

VALENTE, Rubens. Os fuzis e as flechas: história de sangue e resistência indígena na ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. Dilemas do plano diretor. In: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. O município no século XXI : cenários e perspectivas[S.l: s.n.], 1999.

WEISS, Carol H. Evaluation Research: methods for assessing program effectiveness. London: Prentice-Hall International, 1972. Disponível em: <<<https://archive.org/details/evaluationresear00weis>>>.

Análise, elaboração e gestão de programas e projetos

Esta material foi construído com a ambição de lançar um novo olhar, crítico-reflexivo, ao tema das intervenções socioterritoriais pretensamente indutoras de desenvolvimento - com foco na análise das dimensões e dos tipos de instrumentos de intervenção, na elaboração de projetos de intervenção e na avaliação de projetos - porque entendemos que os modos como significamos e como interpretamos os processos de intervenção socioterritorial podem nos auxiliar na compreensão do que temos nas mãos e na construção do que está por vir.



PROEXT
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



Escola de Administração
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

