

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

Consórcio Público e Arranjos Institucionais de
Desenvolvimento Territorial no Meio Oeste Contestado:
cooperação ou competição?

Geise Assis Mascarenhas

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**CONSÓRCIO PÚBLICO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MEIO OESTE
CONTESTADO: COOPERAÇÃO OU COMPETIÇÃO?**

GEISE ASSIS MASCARENHAS

Sob a orientação do Professor
Nelson Giordano Delgado

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA.

Janeiro de Janeiro-RJ
Maio de 2015

Classificação
dada pela
Biblioteca

Mascarenhas, Geise Assis

Consórcios Públicos e Arranjos Institucionais de
Desenvolvimento Territorial no Meio Oeste
Contestado: cooperação ou competição?/ Geise Assis
Mascarenhas, 2015.

148 p.

Orientador: Nelson Giordano Delgado

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências
Humanas e Sociais.

Bibliografia: (f. 133-148)

1. Palavra-chave – Consórcio Público. 2. Palavra-
Arranjos Institucionais –. 3. Palavra-chave –
Desenvolvimento Territorial. 4. Palavra-chave –
Políticas Públicas. I. Delgado, Nelson Giordano
(orientador). II. Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III.
Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

GEISE ASSIS MASCARENHAS

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM ____ / ____ / ____

Nelson Giordano Delgado. Dr. CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Renato Sergio Maluf. Dr. CPDA/UFRRJ

Karina Yoshie Martins Kato. Dra. CPDA/UFRRJ

Flaviane de Carvalho Canavesi. Dra. MDA/PNUD

Dedico esta Dissertação ao meu companheiro Gilberto, pelo apoio incondicional; aos meus filhos Daniel, Lucas e Bruno e aos meus pais Alfredo e Ozáguia que sempre estiveram presentes nos momentos mais importantes de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que me receberam e me confiaram informações tão preciosas que possibilitaram a realização deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador pela generosidade em compartilhar conhecimento e aos professores do CPDA pelo aprendizado.

RESUMO

MASCARENHAS, Geise Assis. **Consórcios Públicos e Arranjos institucionais de desenvolvimento territorial no Meio Oeste Contestado: cooperação ou competição?** 2015. 148p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ. 2015.

As políticas e programas de desenvolvimento territoriais implementados no Brasil, nas últimas décadas, defrontaram-se com um arcabouço institucional ainda pouco adaptado a esse propósito, em decorrência dos novos papéis e competências assumidos por entes municipais, estaduais e federais a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, iniciativas relevantes como o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), enfrentaram dificuldades na sua implementação, tanto em decorrência da inexistência de aparatos legais que possibilitassem uma ampla descentralização de recursos e decisões como, no nível dos territórios, da falta de uma maior sintonia dessas políticas com as instituições e plataformas coletivas locais. Com vistas a resolver esses problemas, o MDS e o MDA se articularam à Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República para fomentar a constituição de consórcios públicos em territórios onde houvesse ação conjunta dos dois Ministérios, de forma a integrar e fortalecer os arranjos participativos criados anteriormente. Esta pesquisa buscou analisar o desempenho dessa política, a partir de um estudo de caso referente ao território do Meio Oeste Contestado, no estado de Santa Catarina. Para isso foram mobilizados os enfoques teórico-metodológicos do novo institucionalismo, do capital social e da formação da agenda governamental. Verificou-se que no território estudado, instituições e atores públicos e privados se defrontaram numa arena de negociação onde as políticas públicas foram ressignificadas e adequadas à realidade local, conformando novas institucionalidades. Neste território vivo, marcado por forte identidade e capital social, a constituição do consórcio público resultou em uma reconfiguração territorial a partir da influência de atores políticos e sociais. Ainda que a cooperação esteja nas raízes históricas de formação do território e constitua objetivo das políticas públicas ali exercitadas, evidenciou-se um processo de competição, conflitos e sobreposição de arranjos e políticas, mas também de aprendizado mútuo entre os participantes dos dois mundos: o político e o social. As experiências vivenciadas no Meio Contestado demonstraram que a sustentabilidade de um consórcio público territorial depende, em grande medida, da capacidade de combinar inovação institucional com inovação política e, o grande desafio, é encontrar formas de garantir a efetiva participação da sociedade civil.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, consórcio, arranjo institucional

ABSTRACT

MASCARENHAS, Geise Assis. **Public Consortia, institutional arrangements and territorial development in the Meio Oeste Contestado: cooperation or competition?** 2015. 148p. Dissertation (Master of Social Sciences). Institute of Humanities and Social Sciences. Postgraduate Course in Social Sciences in Development, Agriculture and Society, Federal Rural University of Rio de Janeiro, RJ. 2015.

Policies and programs for territorial development implemented in Brazil in recent decades, faced with an institutional framework poorly suited to this purpose, due to the new roles and responsibilities assumed by local, state and federal governments after the enactment of 1988 Federal Constitution. In this context, relevant initiatives such as the Consortium for Food Security and Local Development (Consad), from the Ministry of Social Development (MDS), and the National Program for Sustainable Development of Rural Areas (PRONAT), from the Ministry of Agrarian Development (MDA), faced difficulties in its implementation, both due to the lack of legal devices that would enable a broad decentralization of resources and decisions as well as the lack of a better tuning and convergences of these policies with local institutions and collective platforms, at the territorial level. In order to solve these problems, MDS and MDA were articulated with the Sub-Head of Federal Affairs of the Presidency to promote the formation of public consortia in areas where there is joint action of the two ministries in order to integrate and strengthen the participatory arrangements previously created. This research aimed to analyze the performance of this policy, through a case study on the territory of the Meio Oeste Contestado in the state of Santa Catarina. To do so, the theoretical and methodological approaches of new institutionalism, social capital and agenda setting, were mobilized. It was found that in the Meio Oeste Contestado, institutions and public and private actors were confronted in a negotiating arena where public policies were reshaped and suited to local conditions, building new institutions. In this living territory, marked by strong identity and social capital, the constitution of the public consortium resulted in a new reconfiguration due the influence of political and social actors. Although the cooperation was in the historical roots of formation of the territory and constituted objective of the implemented public policy, the result was a process of competition, conflict and overlapping arrangements and policies, but also a specific local environment that fuelled mutual learning among participants of two worlds: political and social. The study showed that the sustainability of a territorial public consortium depends to a large extent on the ability to combine institutional and policy innovation, and in the context of a territory the big challenge is to find ways to ensure the effective participation of civil society.

Keywords: territorial development consortium, institutional arrangement, public policy

LISTA DE ABREVIACÕES

AMAI – Associação dos Municípios do Alto Irani
AMAUC – Associação dos Municípios do Alto Uruguai
AMMOC - Associações dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
AMNOROESTE – Associação dos Municípios do Noroeste de Santa Catarina
AMOSC - Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
AMPLANORTE – Associações dos Municípios do Planalto Norte Catarinense
AMURC - Associação dos Municípios da Região do Contestado
APACO – Associação de Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense
BRF – Brasil Foods
CAE – Comitê de Articulação Estadual
CAI - Complexo Agroindustrial
CC –Casa Civil
CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas
CDR - Conselho de Desenvolvimento Regional
CEPA – Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola
CMS - Carne Mecanicamente Separadas
CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSAD - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CPIMMOC – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Meio Oeste Contestado
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DFDA - Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural
FDRI - Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado
FECAM - Federação Catarinense de Municípios
FETRAF - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IE – Instituto de Economia
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MI – Ministério da Integração
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
NEDET – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
OCPF - Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo
PCD – Projeto Catarinense de Desenvolvimento
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PDR – Plano de Desenvolvimento Regional
PIB - Produto Interno Bruto
PMDLIS - Programa Municipal de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR – Presidência da República
PROINF – Projetos de Infraestrutura
PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável
PTC – Programa Territórios da Cidadania
SAF – Subchefia de Assuntos Federativos
SDR - Secretarias de Desenvolvimento Regional
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento
SRI – Secretaria de Relações Institucionais
SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
TCMOC – Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado
TR – Territórios Rurais
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

Introdução	15
- Objetivo e relevância do estudo	18
- A estrutura do texto	21
Capítulo I – Subsídios para a análise do estudo empírico	
1.1.As teorias na análise das políticas públicas	23
1.1.1. O novo institucionalismo	24
1.1.2. O capital social	27
1.1.3. A formação da agenda de governo	29
1.2. Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial	
1.2.1. Política pública	32
1.2.2. Políticas públicas territoriais	34
1.3. Procedimentos de pesquisa	36
Capítulo II – Os territórios em construção e as novas institucionalidades	
2.1. As políticas e os arranjos institucionais federais	39
2.1.1. Os consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local	39
2.1.2. Os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania	44
2.1.3. A construção de um novo arranjo federativo	52
2.1.4. Consórcios Intermunicipais – do privado ao público	54
2.1.5. A nova legislação e os arranjos participativos	58
2.2. As políticas e os arranjos institucionais em Santa Catarina	61
2.2.1. Nova arquitetura da ação pública no estado e no território	61
2.2.2. As Associações de Municípios catarinenses	61
2.2.3. As Secretarias de Desenvolvimento Regional	64
Considerações gerais sobre o capítulo	69
Capítulo III - O Território Contestado: da guerra pela terra ao agronegócio	
3.1. A guerra santa	70
3.2. Da pequena lavoura ao agronegócio	74
3.3. Territorialização, desterritorialização e reterritorialização	78
3.4. Inovação e pesquisa	79
3.5. A agroindústria familiar	80
Considerações gerais sobre o capítulo	85

Capítulo IV – Políticas e arranjos territoriais no Meio Oeste Contestado: gênese, conformação e participação

4.1.1. Territórios em movimento	87
4.1.2. O território social e o território político	90
4.1.3. O território do Meio Oeste Contestado	91
4.1.4. O Consado do Alto Irani	94
4.1.5. O consórcio na triangulação MDS, MDA e SAF	96
4.1.5.1. O CPIMMOC	99
4.2. Fatores que influenciaram a constituição dos arranjos no Contestado	102
4.2.1. Identidade e ações cooperativas	102
4.2.2. A mudança institucional e o empreendedor político	103
4.2.3. A janela de oportunidade	106
4.2.4. Integração interfederativa	107
4.3. Estratégias de territorialização	109
4.3.1. Territórios como campo de poder	109
4.3.2. Competição e sobreposição	110
4.3.3. Convergência e inovação	114
4.3.4. O alcance dos objetivos	116
4.4. As diferentes formas de participação nos espaços institucionais	118
4.4.1 A participação social no Consad	118
4.4.2. A participação social no Território da Cidadania	118
4.4.3. A participação social na SDR	120
4.4.4. A participação social no Consórcio Público	121
4.4.5. Participação social: um novo papel, um novo lugar?	123
4.5. Observações sobre as abordagens teóricas para a realização do estudo empírico	124
Conclusões finais	128
Referências bibliográficas	133

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E GRÁFICO

<u>Figura 1 – Os fluxos múltiplos da formação da agenda</u>	31
<u>Figura 2 - Modelo de referência da estrutura organizacional do Consad</u>	41
<u>Figura 3 - Distribuição dos Consad no Brasil</u>	42
<u>Figura 4 – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania no País em 2014</u>	45
<u>Figura 5 - Estrutura do Colegiado de Desenvolvimento Territorial</u>	48
<u>Figura 6 - Estrutura de Gestão do Programa Territórios da Cidadania (2014)</u>	50
<u>Figura 7 - Composição do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial</u>	51
<u>Figura 8 - Estrutura organizacional da AMMOC</u>	62
<u>Figura 9 - Santa Catarina: 21 associações, 295 municípios, 6.248.436 habitantes</u>	63
<u>Figura 10 – Santa Catarina: Secretarias de Desenvolvimento Regional (2007)</u>	66
<u>Figura 11 - Organograma das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SC)</u>	67
<u>Figura 12 - Santa Catarina: Região do Contestado</u>	71
<u>Figura 13 - Contestado: área de litígio e de combate</u>	72
<u>Figura 14 – Cenas da Guerra do Contestado</u>	74
<u>Figura 15 – A colonização europeia no estado de Santa Catarina</u>	76
<u>Figura 16 - Santa Catarina: Territórios Rurais (2008)</u>	92
<u>Figura 17 -- Santa Catarina: Consórcios Intermunicipais (2014)</u>	96
<u>Figura 18 - Estrutura do Consórcio do Meio Oeste Contestado (CPIMMOC)</u>	101
<u>Tabela 1 - Os modelos neo institucionalistas</u>	25
<u>Tabela 2 - Distribuição dos Consad por região no país</u>	42
<u>Tabela 3 - Territórios Rurais e da Cidadania</u>	46
<u>Tabela 4 - Territórios por região no país</u>	46
<u>Tabela 5 - Territórios da Cidadania por região do país</u>	47
<u>Tabela 6 - Municípios, total e com consórcio público municipal, por área de administração municipal, segundo classes de tamanho da população dos municípios 2011</u>	57
	13

<u>Tabela 7 – Objetivos dos arranjos institucionais do Meio Oeste Contestado</u>	68
<u>Tabela 8 - Arranjos federais, estaduais e regionais/territoriais: ano de criação</u>	88
<u>Tabela 9 - Territórios e Arranjos no Meio Oeste Contestado</u>	89
<u>Tabela 10 - Santa Catarina: Consórcios Intermunicipais (2014)</u>	97
<u>Tabela 11 - Consórcios no Meio Oeste Contestado - 2012</u>	98
<u>Tabela 12 - Integração interfederativa entre os arranjos institucionais</u>	109
<u>Tabela 13 – motivações para competição entre os arranjos no Meio Oeste Contestado</u>	113
<u>Tabela 14: Inovação e convergência entre os arranjos</u>	114
<u>Gráfico 1 - Santa Catarina: Consórcios Intermunicipais (2014)</u>	97

INTRODUÇÃO

O amplo processo de democratização vivenciado pelo Brasil nos anos 1980 culminou com a Constituição Federal do Brasil (1988) que consagrou um pacto federativo da União, Estados/Distrito Federal e Municípios como entes autônomos. Se por um lado esse arranjo é inovador, por outro, criou dificuldades para a relação entre os entes federados, deixando o federalismo carente de mecanismos de coordenação e de cooperação e demonstrando a necessidade de criação de outros arranjos ou novas institucionalidades¹ que agregassem os municípios e aproximassem os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

No âmbito de estados e municípios, o processo de autonomização evidenciou a existência de um vazio organizacional que levou, a partir de 2000, à criação de uma multiplicidade de instrumentos de cooperação para tentar resolver a complexidade nas relações federativas, visando a fortalecer o federalismo cooperativo e promover uma maior articulação e coordenação entre as três esferas de governo.

As políticas territoriais, neste contexto, despontam como inovações institucionais e organizacionais ao apresentar um formato mais adequado à participação dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, criando canais para a gestão social dos processos de desenvolvimento.

Mas é só a partir de 2003 que as políticas públicas com abordagem territorial começam a ser implementadas no país, dentre as quais se destacam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional; os Consórcios² de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República.

Nesse contexto, entendendo que o território se apresenta como uma possibilidade inovadora e privilegiada de renovação da concepção do desenvolvimento

¹ As novas institucionalidades tratadas neste capítulo podem ser entendidas como um conjunto de instituições (regras e normas – formais e informais) que atuam na condução de projetos estratégicos da política territorial, com a participação de representantes do poder público e da sociedade civil (Delgado e Leite, 2011).

² A palavra consórcio vem do latim – *consortium* - que remete à ideia de associação.

rural o MDS e o MDA implementam os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). Essas políticas públicas de caráter estruturante propostas pelos dois ministérios se articulam ao planejamento territorial com a participação da sociedade civil e do poder público nas ações de desenvolvimento, possibilitando aos beneficiários se tornarem protagonistas no planejamento, implementação e avaliação, podendo contribuir ainda para maior controle, eficiência e eficácia dos serviços prestados.

Os arranjos decorrentes dessas políticas enfrentaram, entretanto, alguns desafios para a sua implementação e efetividade. Dentre esses, estavam a falta de um aparato legal para facilitar a territorialização das políticas e o repasse dos recursos, bem como a baixa aderência do poder público municipal e estadual. Neste sentido, com o objetivo de buscar alternativas para os arranjos que enfrentavam dificuldades por conta de suas fragilidades institucionais³, o MDS e o MDA se articulam à Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF/SRI) para estimular a constituição de Consórcios Públicos nos territórios onde houvesse atuação conjunta dos dois Ministérios, buscando fortalecer os arranjos participativos implementados anteriormente (Mascarenhas, 2013).

Os Consórcios Públicos foram criados em 2005, através da Lei nº. 11.107, a qual surge como uma inovação na cooperação intermunicipal prevista na Constituição Federal conforme disposto na Emenda Constitucional 19/98, Artigo 241:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

No desenho proposto pela lei, esses consórcios são integrados apenas pelos representantes do poder executivo, o que reduz ou passa a restringir o protagonismo da sociedade civil nos espaços de discussão, elaboração e construção das políticas públicas no âmbito territorial. As políticas públicas anteriores aos consórcios públicos tinham como objetivo, além do desenvolvimento territorial, a autonomização desses arranjos,

³ O Consad é um consórcio privado, ou seja, uma associação sem fins lucrativos, e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) do Território Rural/Território da Cidadania não tem personalidade jurídica, o que dificulta o acesso aos recursos públicos.

através de um processo de descentralização gradual e, sobretudo, o protagonismo dos atores locais, com a participação da sociedade civil. Tal estratégia buscava o equilíbrio nas formas de participação da sociedade entendendo-a como essencial ou, ao menos, condição necessária ao protagonismo na ação e à endogenização das iniciativas visando ao desenvolvimento sustentável dos territórios. Assim, a mudança do eixo da política no que concerne à participação da sociedade civil, ator essencial nesta estratégia, introduz no processo de territorialização das políticas públicas um novo elemento que poderia gerar conflitos de representação e, em certos contextos, de legitimidade.

Mesmo considerando a garantia de espaços ou canais de participação aos atores locais uma condição necessária ao protagonismo e à marcha dos processos de desenvolvimento dos territórios, no novo desenho dos consórcios públicos não havia estratégias estabelecidas para atingir esse objetivo. Isso porque os territórios são também espaços vivos com uma história, estratégias de cooperação e de conflito, diferentes níveis de capital social e, sobretudo, orientações próprias, mesmo que às vezes difusas, sobre os seus próprios objetivos. Nesses espaços “vivos” e dinâmicos, a implementação de políticas de cunho federal defronta-se com contextos socioeconômicos e políticos próprios, os quais condicionam ou restringem a conformação e o alcance dessas iniciativas. Assim, os territórios, longe de significarem um “vazio” ou uma uniformidade a ser trabalhada, detêm e vivenciam instituições locais, redes de atores, plataformas coletivas e jogos de interesse, constituindo uma arena onde quaisquer intervenções, mesmo as de cunho desenvolvimentista, necessitam ser negociadas e certamente serão modificadas e implementadas de forma a se moldarem a esse contexto interno.

O encontro desses dois mundos, o da política pública federal e o dos territórios ocorre, portanto, numa arena de negociação, onde questões como o protagonismo, participação, tradições locais, a economia e as plataformas coletivas são colocadas na mesa. No âmbito da presente pesquisa buscou-se analisar como tais elementos contribuem para a conformação e a resiliência desses arranjos a partir da incidência de políticas públicas federais de recorte territorial sobre uma região caracterizada por um capital social e identidade próprios e uma tradição de lutas coletivas em torno de um território.

Neste sentido decidiu-se estudar como se dá implantação de uma nova política pública voltada para o desenvolvimento territorial – consórcio público – a partir de uma

estratégia do MDS, MDA e SAF que têm entre os seus objetivos fomentar a participação social a partir da integração do Consad e do Colegiado de Desenvolvimento Territorial ao Consórcio Público, no Meio Oeste de Santa Catarina. Este território foi escolhido dado ao seu potencial de contribuir ao debate considerando, por um lado, sua história, capital social, iniciativas de arranjos já existentes como um eixo de políticas a partir do território (*down-top*), analisando-se como esse território reage e se articula com políticas públicas federais (*top-down*) voltadas especificamente para os territórios.

Como essas últimas têm como objetivo integrar-se aos contextos territoriais buscando estimular um processo de desenvolvimento que autonomize e descentralize esses espaços, tornou-se relevante avaliar em que medida isso acontece e quais são os fatores que as impulsionam ou restringem. Da mesma forma, entendendo-se que processos participativos amplos são condições necessárias à endogeneização do desenvolvimento e a autonomização e descentralização dos territórios, a questão que se coloca é: em que medida a estratégia adotada pelos entes federais na constituição do consórcio público conduziu os processos de participação (ação) no território, bem como de que forma diferenciais de participação influenciaram (reação) a conformação e a resiliência do arranjo idealizado pela política pública (Consórcio Público). Finalmente, considerando que as políticas de territorialização de recorte federal não ocorrem num vazio socioeconômico e político, tornou-se também relevante analisar como tal política interage com arranjos e atores já existentes no território, no sentido de sua complementaridade, sinergia ou competição.

Objetivo e relevância do estudo

No Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado – recorte espacial objeto deste estudo – onde o MDS, o MDA e a SAF, em 2012, apoiaram a constituição de consórcio público como forma de integrar o Fórum de Desenvolvimento do Consad e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), esta nova estratégia de desenvolvimento territorial se defronta com as Associações dos Municípios, que fomentam articulações intermunicipais, e com as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), criadas pelo Governo do Estado para descentralização administrativa e política, conformando um espaço onde diferentes arranjos institucionais, com recortes territoriais distintos, atuam com abordagem de desenvolvimento regional/territorial⁴.

Neste contexto, o território do Meio Oeste Contestado se apresenta como um laboratório fértil para diversos olhares investigativos. Com forte identidade marcada por uma guerra pela posse de terras, o território contestado se reinventou a partir de processos de territorialização, desterritorialização, reterritorialização. Abriga os Complexos Agroindustriais de um lado e, de outro, a agricultura familiar responsável por processos de inovação, sugerindo similaridade com a experiência de desenvolvimento local observada na Terceira Itália⁵ (Mior, 2005). Entende-se que a experiência observada no Meio Oeste Contestado pode trazer novos contornos e referências para as políticas públicas de âmbito territorial.

Considerando que o papel dos arranjos locais são importantes elementos na configuração das políticas federais sobre o território, a implementação do consórcio público deveria considerar os arranjos institucionais presentes no território – Consad, Território da Cidadania e as Secretarias de Desenvolvimento Regional - importantes iniciativas dos Governos Federal e Estadual de descentralização das políticas públicas de desenvolvimento territorial e, ainda, as Associações dos Municípios que atuam no planejamento de políticas territoriais e se apresentam neste estudo como as principais forças de articulação para a formação dos consórcios públicos.

Outro elemento que justificou a presente pesquisa foi a relativa raridade de estudos sobre o tema visando a compreensão das interligações entre políticas territoriais de âmbito federal e a realidade social e econômica dos territórios onde elas são implementadas. Se a análise de políticas públicas é relativamente recente no Brasil, a análise dos consórcios públicos é um tema novo devido, principalmente, ao seu breve tempo de implementação e, apesar de haver uma multiplicidade de ações públicas e privadas que visam apoiar ou induzir uma nova dinâmica territorial do

4 Território e região podem ser, segundo (Spagnoli et al., 2009, p.9), conceitos utilizados para análise espacial, mas “cada um tem um significado diferente e submerge características intrínsecas relacionadas com sua existência”. Para Dias e Santos (2003, p. 48-49), as regiões corresponderiam a entidades espaciais de escala média que estariam entre o nacional e o local, e os recortes territoriais, por sua vez, surgem “a partir do reconhecimento da ausência de políticas regionais e da necessidade de introduzir novas formas de tratar a dimensão regional”.

Ainda que território e região estejam associados a recortes espaciais que se inscrevem em campos de poder, Spagnoli et al. (2009) lembram que conceito é um constructo intelectual que pode variar de acordo com os objetivos do pesquisador e, como tal, tem uma validade temporal.

5 Experiência de desenvolvimento de pequenos municípios de uma região no norte da Itália envolvendo agentes econômicos, sociedade civil e poder público na construção de sistemas de inovação com o enfoque da economia baseado no conhecimento e no aprendizado (Ilha et al, s/d).

desenvolvimento, ainda é difícil mapear estas experiências devido à inexistência de dados estatísticos oficiais (Kronemberger, s/d).

Especificamente no que diz respeito aos consórcios intermunicipais, as informações são frágeis. Não é possível saber quantos são os consórcios públicos no Brasil e onde eles estão sendo implementados, nem mesmo em quantos consórcios cada município participa⁶ e, tampouco, a composição de cada um. Apesar da atualidade do tema, há pouca sistematização do assunto articulada com temas clássicos tanto da ciência política quanto da administração pública (Caldas, 2007).

Para o representante da SAF/SRI à época da construção da política dos consórcios públicos, em entrevista concedida em janeiro de 2015, o consórcio é uma inovação sobre a qual há poucos trabalhos acadêmicos realizados e, por isso, é preciso abrir um diálogo com as universidades para que possam estimular a produção de conhecimento sobre o tema: “queremos construir uma capacidade de inteligência sobre o consorciamento no Brasil. Temos discutido muito a dificuldade do Estado brasileiro de processar inovações. Os consórcios são espaços de inovação que precisam ser conhecidos e para isso é preciso informação de qualidade”.

Um estudo sobre a atuação da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) na constituição de consórcios intermunicipais, realizado por Abrucio et al. (2013, p. 1549), informou que “após percorrer a literatura sobre o associativismo territorial local no Brasil, não se encontrou nenhum estudo sobre a ação de entidades municipalistas em prol de arranjos de cooperação intermunicipal. Aliás, o tema em si das associações municipalistas é negligenciado pelos pesquisadores brasileiros, a despeito de haver 262 associações municipalistas no país, de âmbito microrregional, estadual, macrorregional e nacional”, demonstrando a escassez de trabalhos sobre o tema.

Diante do exposto, o presente trabalho teve como objetivo principal analisar a estratégia e a performance da política adotada pelos três entes federais (MDA, MDS e SAF) para promover a territorialização das políticas e o repasse dos recursos públicos através da constituição de consórcio público, no Meio Oeste Contestado, visando ainda o fortalecimento dos arranjos constituídos anteriormente (Consad e Território da Cidadania) e garantindo a participação social no planejamento, formulação e implantação das políticas territoriais. Especificamente, buscou-se analisar a) a gênese,

⁶ Segundo o representante da SAF, em entrevista concedida em 2015, estima-se que alguns municípios participem de até cinco consórcios.

b) a conformação e b) os canais de participação nos arranjos existentes no território observando-se as d) convergências e divergências entre as políticas territoriais e com o consórcio público e c) em que medidas essas simetrias ou assimetrias influenciaram a estratégia de desenvolvimento proposta por estes entes federais no território.

A estrutura do texto

O texto está estruturado em quatro capítulos, sendo: I. Subsídios para a análise do estudo empírico; II. Territórios em construção e novas institucionalidades; III. O Território Contestado: da guerra pela terra ao agronegócio; e IV. Políticas públicas e arranjos territoriais no Meio Oeste Contestado: gênese, conformação e participação.

No primeiro capítulo faz-se uma breve apresentação dos enfoques de política pública, território, capital social e de políticas públicas de recorte territorial, os quais constituem os referenciais gerais da análise aqui desenvolvida. Numa perspectiva mais direcionada a um enfoque teórico-metodológico, são introduzidos os principais referenciais que possibilitam uma perspectiva analítica voltada para os objetivos específicos relacionados à gênese, conformação e às convergências e divergências seja das políticas como da ação coletiva ou individual dos atores no território. Assim, são mobilizados os enfoques do novo institucionalismo, do capital social e da agenda pública.

O segundo capítulo apresenta e discute as políticas e arranjos institucionais federais e estaduais, as novas formas de arquitetura da ação pública (novas institucionalidades, atores), as políticas públicas e os arranjos institucionais (estrutura, membros, normatividades). Aqui o objetivo foi ter uma compreensão dessas políticas como subsídio para a análise de sua performance no âmbito do território analisado e de que forma influenciaram a constituição de uma nova estratégia de desenvolvimento territorial.

Numa perspectiva de território vivo e dinâmico, o terceiro capítulo relata a história de luta pela terra e construção de uma identidade territorial, as especificidades do território, sua importância econômica, os aspectos social e cultural, bem como o processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização ocorridos no Meio Oeste Contestado. Busca-se assim evidenciar e compreender os fatores que em diversos

graus irão influenciar, modificar ou reconformar as políticas públicas federais no território.

O último capítulo aborda a gênese, a conformação e a composição das políticas no Meio Oeste Contestado a partir dos elementos já discutidos nos capítulos anteriores e, através das evidências colhidas sobre os arranjos existentes (competição, integração ou complementaridade), observa-se como se estabelecem as relações entre os atores e os diferentes arranjos e como se dá a articulação entre os arranjos e as políticas públicas de desenvolvimento territorial e com o consórcio público constituído. Essa análise é também apoiada na experiência da autora através de sua participação em diversos trabalhos junto a esses ministérios (MDS e MDA), seja na implementação, acompanhamento ou análise dessas políticas.

CAPÍTULO I – SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE DO ESTUDO EMPÍRICO

Neste capítulo são apresentados conceitos sobre as teorias com as quais o objeto de estudo vai dialogar: o novo institucionalismo, a partir de suas três escolas (sociológico, da escolha racional e histórico); o capital social na perspectiva da ação coletiva, e a formação da agenda pública, no âmbito das políticas públicas e da janela de oportunidades. Como a dissertação trata de políticas públicas e do desenvolvimento territorial serão apresentados conceitos de diferentes autores sobre esses temas. Ao final serão relatados os procedimentos de pesquisa, onde o estudo de caso será situado no contexto das técnicas e métodos de pesquisa adotados.

1.1. As teorias na análise das políticas públicas

A análise de políticas públicas é relativamente recente no Brasil e, para Abramovay (2006), especialmente no que diz respeito a política territorial, a literatura das ciências sociais apresenta dois problemas: 1) procura em fatores intangíveis, como o capital social, a explicação para as diferenças entre as regiões; e, 2) faltam fundamentos teóricos consistentes para a noção de território e desenvolvimento territorial.

A mesma linha referente à incompletude desse referencial é corroborada por Muller (2004), segundo o qual não existe um quadro metodológico “standard” de análise das políticas públicas, e sim uma relação direta entre o sujeito da pesquisa e a metodologia empregada. Nesse sentido, considerando a política pública como um conjunto de ideias institucionalizadas, Fouilleux (2011) defende que para entendê-la é preciso reconstruir o caminho das ideias desde o lócus de sua produção até a sua transformação e concretização (institucionalização). Dessa forma, seria necessário ultrapassar a concepção clássica de instituições como variáveis exógenas, pois as políticas públicas se constituem também em instituições endógenas, através das quais as mudanças podem ser explicadas. Para Fouilleux (idem, 2000, 2011), toda política pública será sempre passível de mudança, pois as instituições não são estáveis no tempo.

Na confluência entre instituições e políticas públicas, as primeiras podem ser entendidas como regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores e influenciam o resultado das políticas públicas (Souza, 2006). Nesse sentido, a

abordagem das instituições pode abrigar as análises tanto das políticas públicas como da mudança institucional, principalmente através do enfoque do novo institucionalismo proposto por Hall e Taylor (2003), que tem por base três métodos ou escolas do pensamento: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

1.1.1. O novo institucionalismo

A teoria institucionalista tem sido utilizada para demonstrar o funcionamento da economia, mas segundo North (1998), não consegue explicar o desempenho da economia ao longo do tempo, pois não leva em conta a importância da história. O “velho” institucionalismo, que tem Thorstein Veblen como uma das principais referências, recebe críticas por “suas análises reducionistas e estáticas, com enfoque no equilíbrio ao invés da mudança” (Lopes, 2013, p. 620). O novo institucionalismo, por sua vez, “reconhece as inconsistências da ortodoxia, mas tenta corrigi-las na medida em que seu corpo teórico avança” (op. cit., 2003, p.620) e busca, através de seus principais pensadores - Douglass North, Ronald Coase e Oliver Williamson - incorporar novos elementos na explicação dos fenômenos econômicos. Apesar disso, de acordo com Hall e Taylor (2003), essa abordagem ainda não é uma corrente de pensamento unificada.

O “velho” institucionalismo, na visão de Arend et al. (2012), se diferencia do “novo” ao privilegiar o mercado e, para Lopes (2013, p. 622), ao desconsiderar a importância da análise histórica, “a teoria tradicional não tem como prescrever políticas porque não incorpora a evolução das sociedades”. A diferença entre as duas correntes também está no cerne da discussão sobre o conceito de instituição: enquanto North define instituições como “normas, especialmente formais, que delimitam as interações entre as organizações”, a visão de Veblen sobre instituições é muito ampla, não as relacionando com a ideia de regras ou organizações sociais, mas às formas de pensar compartilhadas pela sociedade (Id., 2013, p. 634).

Os modelos neo-institucionalistas (sociológico, da escolha racional e histórico), segundo Santos (2011), podem ser valiosos para entender determinados processos de mudança institucional, pois são capazes de explicar como as ideias e atores influenciam o desenvolvimento das instituições, bem como as instituições influenciam as ações dos indivíduos (Tabela 1).

Tabela 1 - Os modelos neo institucionalistas

Escolha racional	Sociológico	Histórico
<p>- as políticas mudam quando as instituições apresentam custos de transação elevados</p> <p>- os indivíduos se comportam de forma estratégica para maximizar a satisfação de suas necessidades em detrimento aos interesses da coletividade (coalizões de interesses)</p>	<p>- as mudanças acontecem em função da emergência de novas ideias e/ou de novos valores</p> <p>- as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos orientando as suas ações</p>	<p>- o desenvolvimento das instituições tem correlação com suas configurações passadas (<i>path dependence</i>)</p> <p>- relações assimétricas de poder: como as instituições repartem o poder entre os grupos sociais</p>

Fonte: Hall e Taylor (2003)

Para o Hall e Taylor (2003, p. 213), o **institucionalismo da escolha racional** foi o que desenvolveu uma melhor concepção sobre as relações entre as instituições e o comportamento, pois buscou explicar a origem das instituições a partir de ações entre os atores, evidenciando seus interesses e destacando o papel que as instituições cumprem e as vantagens que propiciam. Para esta corrente, a vida política é entendida como uma série de dilemas de ação coletiva onde os indivíduos se comportam de forma estratégica para maximizar a satisfação de suas necessidades em detrimento dos interesses da coletividade. Isso resultaria da inexistência de arranjos institucionais que orientassem as ações para o plano coletivo (Id., 2003). Nesse plano, a ação coletiva, segundo Melucci (1996) e Neveau (2002), pode ser entendida como um processo interativo entre atores ou grupos que agem em conjunto visando uma intenção expressa em uma causa comum.

A escola do **novo institucionalismo sociológico**, por sua vez, concentra-se na forma como as instituições influenciam o comportamento não apenas orientando as ações, mas também possibilitando, através de esquemas, categorias e modelos cognitivos a criação de novas possibilidades: “o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo que os confecciona” (Hall e Taylor, 2003, p. 210). Ao integrar esquemas cognitivos, símbolos e modelos morais na definição das instituições, os teóricos do novo institucionalismo sociológico rompem com a “dicotomia conceitual que opõe ‘instituições’ e ‘cultura’, levando-as à interpenetração” (Id., 2003, p. 209).

O **institucionalismo histórico**, por sua vez, está preocupado em entender as relações assimétricas de poder nas instituições, ou seja, como as instituições repartem o poder entre os atores e grupos sociais e de que forma o caminho percorrido pelas

instituições tem influência na configuração atual. O desenvolvimento das instituições, segundo Arend et al. (2012) e Flexor e Leite (2011), pode ter forte correlação com suas configurações passadas evidenciando um processo de “dependência de trajetória” (*path dependence*).

De forma geral, os novos institucionalistas defendem a importância das instituições para diminuir as incertezas e, ao fornecer uma estrutura com modelos cognitivos ou morais para interpretação ou ação, possibilitam maior interação entre os atores, contribuindo para melhor organização da vida social e política (Rocha, 2004), ou seja, num ambiente cultural mais amplo tanto as organizações podem adotar formas e práticas institucionais particulares, como os indivíduos podem empreender as ações dotadas de significado social (Hall e Taylor, 2003).

Essa corrente teórica procura entender, principalmente, como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos porque é por intermédio destes que as instituições influenciam as situações políticas. O indivíduo, para Hall e Taylor (2003, p. 198), é concebido como “uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação”. Neste sentido, o processo decisório sobre políticas públicas será motivado por novas ideias e interesses e os decisores vão agir e se organizar de acordo com as regras e as práticas socialmente construídas (Souza, 2006).

Considerando, portanto, que tanto as instituições moldam a política como a política molda as instituições ao longo do tempo, Mahoney e Thelen (2010), defendem que as institucionalidades existentes num determinado território podem, ao mesmo tempo, orientar e constringer as ações dos atores, criar resistências às mudanças e influenciar os resultados das políticas públicas. São as instituições, segundo Abramovay (2003, p.2), que possibilitam ações cooperativas “capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade”, entendidas como capital social, capazes de levar ao desenvolvimento territorial.

No âmbito desta dissertação, através do instrumental oferecido principalmente pelo novo institucionalismo histórico e sociológico, procurou-se identificar os fatores que levaram à constituição do consórcio público no Território do Meio Oeste Contestado, entendido como uma mudança institucional, buscando responder como os arranjos existentes e os atores influenciaram e foram influenciados pelo processo.

Tendo em conta a importância da confiança, normas e valores, instituições que contribuem na formação do capital social nos territórios e facilitam as ações cooperativas, utilizou-se também esse enfoque para explorar e conhecer as formas de participação da sociedade civil e do poder público na formulação e implantação das políticas territoriais.

1.1.2. O Capital Social

O conceito de capital social, segundo Baron, Field e Schuller (2000) e Tomas et al. (2012), tem origem nos trabalhos desenvolvidos por Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam e trata de elementos chave como confiança, coesão social, redes, normas e instituições. Ainda que Pierre Bourdieu tenha sido o primeiro autor ao fornecer uma sistematização sobre o assunto (Bezerra de Melo, 2013), para Birkner e Mattedi (2008, p.3), foi principalmente Putnam que disseminou o uso do termo capital social possibilitando novas abordagens sobre o desenvolvimento a partir de “uma contribuição teórico-metodológica importante, ao estimular o diálogo interdisciplinar entre a economia, a sociologia, a ciência política e a antropologia”.

O capital social, na definição de Bourdieu (1980), seria o conjunto de recursos à disposição de uma rede de relações de certa forma institucionalizadas pelo convívio e pelo reconhecimento. Para Putnam (1996, p. 177), o capital social corresponderia às “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Com relação à natureza constituinte do capital social, Coleman (1990, p. 300) defende que “o capital social não é uma entidade singular, mas uma variedade de diferentes entidades que possuem duas características em comum: 1) consistem em algum aspecto de uma estrutura social e 2) facilitam algumas ações dos indivíduos que estão no interior desta estrutura”. Inserindo a ótica da cooperação, Francis Fukuyama (2000, p. 28), define capital social como "um conjunto de valores ou normas informais, comuns aos membros de um grupo, que permitem a cooperação entre eles".

Nesse estudo, o conceito de capital social adotado é aquele defendido por Marteleto e Silva (2004), sendo entendido como “normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro e entre os diferentes grupos sociais”. Nesse sentido, o capital social que representa “um processo de aquisição de poder e até de mudança na correlação de forças no plano local (...) abre

caminho para o estabelecimento de novas relações entre os habitantes de uma determinada região” (Abramovay, 2003, p. 6) e explicaria como as ações cooperativas entre atores influenciam o desenvolvimento.

Uma outra abordagem também aqui adotada é a do capital social, entendido como um ativo de um determinado lugar. Esse enfoque tem sido utilizado para explicar porque algumas regiões se desenvolvem e outras não, a exemplo da experiência da Terceira Itália, onde existiria um capital social acumulado historicamente e que teria favorecido a criação de “ambientes sociais caracterizados pela presença de redes de relações sociais mais intensas” (Birkner e Mattei, 2008, p. 3). O desenvolvimento, então, não dependeria apenas de fatores externos, mas também de atributos endógenos que valoriza o potencial social e a capacidade dos atores locais de conduzir o processo de desenvolvimento (Ferreira e Pessoa, 2012; Abramovay, 2003).

Num âmbito transdisciplinar, para Ferreira e Pessoa (2012), o capital social é um conceito em formação, com diferentes abordagens, que aproxima a economia da sociologia ao tratar do comportamento racional dos indivíduos e também da cultura, oferecendo possibilidades, segundo Vilpoux e Oliveira (2010), de avaliar e aprimorar o desenvolvimento de determinado grupo. Já para Higgins (2005), o capital social supõe a existência de grupos homogêneos com valores e interesses comuns mas, no entanto, ele não considera as assimetrias de poder e nem a reprodução das desigualdades sociais. Abramovay (2003), lembra ainda que a apropriação do capital social, depende da capacidade dos indivíduos ou grupos. Neste sentido, Ferreira e Pessoa (2012) explicitam que é preciso entender que as estruturas sociais podem ser excludentes e impedir o acesso aos recursos que indivíduos e grupos necessitam. Depreende-se daí que o capital social tanto pode fortalecer como restringir atitudes de cooperação ou de exclusão no âmbito de um território, conformando um jogo de forças ancorado em plataformas coletivas, as quais definem o sentido da ação.

Na perspectiva da defesa de objetivos comuns (plataformas coletivas), as relações sociais que envolvem o capital social poderiam ser entendidas como um patrimônio intangível que envolve reciprocidade, confiança e cooperação necessárias às ações coletivas. A reciprocidade, segundo Abramovay (2003, p. 5), “é o elemento decisivo pelo qual o capital social produz instituições propícias à participação cívica”. Os elementos do capital social, bem como “o interesse do cidadão pela coisa pública, a disposição dialógica, o conseqüente destemor de enfrentar o conflito de ideias e de

interesses, além de identidade e autoestima coletivas” (Birkner e Mattedi, 2008, p. 2), trariam as contribuições necessárias ao desenvolvimento. Nesse sentido, as identidades coletivas e individuais, segundo Neveau (2002), se reforçam mutuamente e a participação no coletivo possibilita o sentimento de pertencimento (identidade) ao indivíduo.

Para Fukuyama (2002), o capital social deve considerado ser um ponto de referência na formulação de políticas públicas, cabendo ao Estado empreender ações para fomentá-lo e fortalece-lo. Se o novo institucionalismo pode demonstrar como as instituições emergem e se transformam, e o capital social explicar como se dá a participação dos atores nesse processo, é importante ainda entender como o tema chega à agenda pública. Na formação das agendas no âmbito de uma política territorial, a ativação do capital social e a mobilização das regras, normas e convenções que constituem as instituições, necessitariam ser mediados através de atores, como veremos a seguir.

1.1.3. A formação da agenda de governo

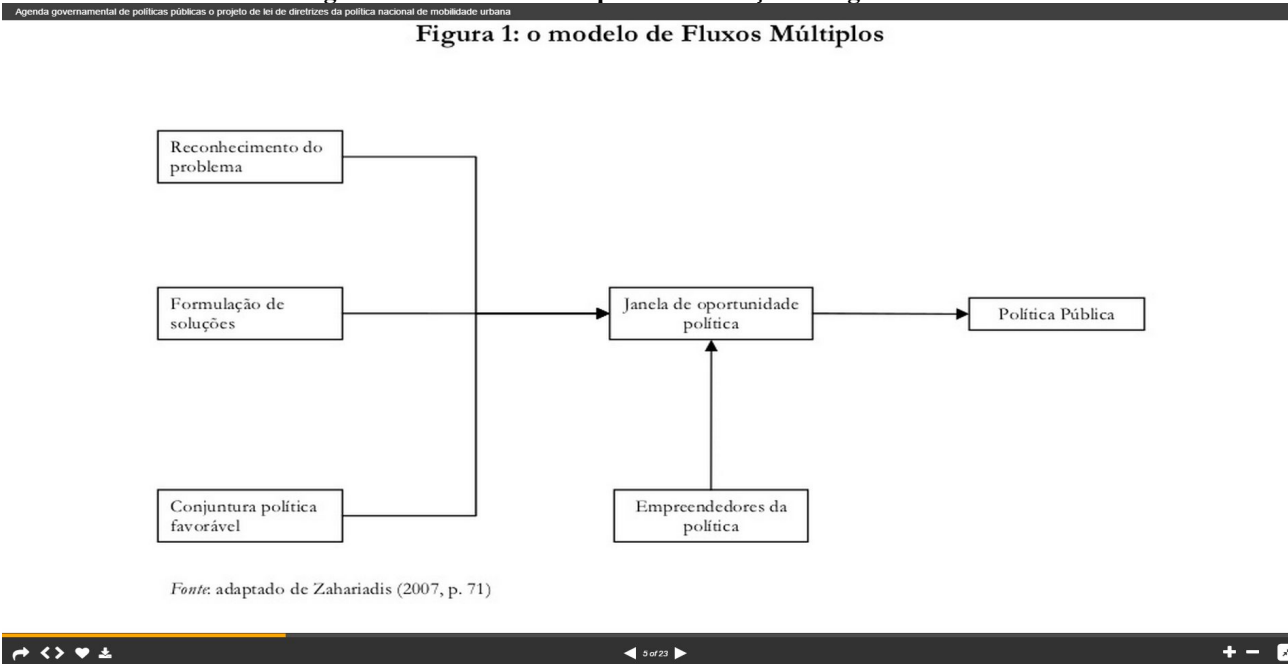
A tomada de decisão para a implementação de um arranjo institucional depende muitas vezes de um animador local que se interessa pela ideia e busca uma forma de concretizá-la, ou seja, um empreendedor de políticas (*political entrepreneur*) que enxerga uma janela de oportunidades (*policy windows*) como solução de problemas comuns. Estes são conceitos elencados pela teoria da formação das agendas de governo (*agenda setting*) cujo enfoque, segundo Caldas (2007, p. 23), “está na fronteira entre duas tradições da ciência política: aquela que busca entender o papel do Estado; e aquela preocupada especificamente com as ações de governo”.

A teoria da formação de agenda foi desenvolvida por um conjunto de estudiosos, dentre os quais se destaca John Kingdon. Nessa teoria, o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por Kingdon (2006), considera que três fatores influenciam a formulação da política pública: 1) os problemas, 2) a formulação de soluções e 3) a conjuntura política favorável que abre uma “janela de oportunidades” permitindo a sua consolidação na agenda de decisão, conforme demonstrado na Figura 1. Esse enfoque possibilita, portanto, a compreensão do papel que os atores políticos desempenham na formulação de uma determinada política pública e, em especial, o papel do empreendedor político.

Para Kingdon (2003), o empreendedor é uma pessoa portadora de uma boa ideia que está disposta a investir seu tempo, energia e reputação para colocá-la em prática, sendo ele o responsável pela inovação que possibilita a renovação do sistema. A inovação, por sua vez, seria o resultado de um processo de aprendizado que, segundo Arend et al. (2012), pode conduzir a um rearranjo institucional. Por outro lado, as instituições também seriam capazes de motivar o arranjo a inovar. Aqui se verifica o potencial de se obter uma visão cruzada de como políticas públicas territoriais de cunho federal (*top-down*) podem alimentar ou serem alimentadas (*feed-back*), transformadas ou modificadas pelas instituições e pelo capital social existente no território (*down-top*). Nessa direção, Rocha (2014, p.3), defende que “a teoria da formação de agenda preocupa-se em saber como o governo toma decisão sobre determinada política pública em um ambiente político plural e sob a influência e a pressão de grupos diversos”. Assim, os conceitos presentes nesta teoria podem contribuir para entender os processos que levaram à adoção de determinadas políticas e à construção de arranjos institucionais no Meio Oeste Contestado.

Dessa forma, a pesquisa procurou entender o papel dos atores na formação das instituições e como os atores e as instituições influenciam as dinâmicas territoriais. Neste sentido, buscou-se desvelar as negociações que envolvem as construções de institucionalidades que se fazem representar por mundos tão divergentes, onde o poder público e a sociedade civil se juntam em arenas que expressam as assimetrias que também são sinônimos da diversidade e das relações de poder existentes no território estudado.

Figura 1 – Os fluxos múltiplos da formação da agenda



Fonte: Adaptado de Zahariadis (2007, p.71), por Gomide (2008, p. 5)

Considerando, portanto, que uma política pública se reveste de um conjunto de instituições ou arranjos institucionais, e que o seu processo de implementação⁷ representa um momento de mudança institucional, o novo institucionalismo demonstrou ter conceitos e ferramentas que possibilitaram a análise da constituição do consórcio público no Meio Oeste Contestado, observando a trajetória e as correlações com experiências anteriores, bem como os interesses e os acordos entre os atores que levaram à mudança institucional.

Como as mudanças institucionais são promovidas pelos atores (sociais, políticos ou econômicos), e o que as orienta são as oportunidades percebidas por estes atores, procurou-se entender os fatores que influenciaram a cooperação ou a divergência entre os atores que oportunizaram a criação dos arranjos institucionais e a implementação das políticas. Neste sentido, utilizou-se as referências disponibilizadas pela teoria do capital social para explicar a formação de diferentes constelações em torno dos arranjos existentes no Meio Oeste Contestado, fortemente influenciadas por um ativo social com raízes históricas na formação do território.

Tendo em vista que as mudanças ocorrem a partir da percepção de sua importância e de sua inclusão na agenda de governo, buscou-se se entender ação do empreendedor político que, através de uma janela de oportunidades, encontrou no consórcio público um instrumento favorável ao desenvolvimento territorial, entendido como um instrumento importante para a solução dos problemas comuns aos municípios que fazem parte do território.

Para melhor clarificar os conceitos de política pública e de desenvolvimento territorial, bem como a relação entre ambos, a próxima seção busca especificá-los e enquadrá-los no recorte específico adotado na análise do objeto de pesquisa.

1.2. Política Pública e Desenvolvimento Territorial

1.2.1. Política pública

Ainda que exista uma diversidade de definições para o que seja uma política pública sabe-se, *a priori*, que ela envolve a relação entre o Estado e a Sociedade “em

⁷ Embora o termo “implementação” constitua um neologismo, ele foi aqui adotado em lugar de “implantação” por permitir uma concepção mais dinâmica de processo, onde se busca evidenciar efeitos, forças e fluxos tanto no sentido federal → territorial, como na direção territorial → federal.

torno de interesses que demandam regulações e ações de governo” (Duncan, 2010, p. 191). A produção de uma política pública é um processo complexo que envolve interesses, a definição de regras e prioridades e se constitui de três dimensões: *polity*, *politics e policy*, termos em inglês que definem o que seriam as regras gerais da política (instituições); os processos políticos (acordos/negociações entre os atores) e os resultados do jogo político, ou seja, as ações públicas (Muller e Surel, 2004; Couto e Arantes, 2002).

As instituições ou os arranjos institucionais têm grande importância na formulação de políticas e a construção de arranjos institucionais adequados tem influência decisiva no resultado das políticas. Um arranjo institucional, na definição de Davis e North (1971), representa o conjunto de regras que orienta a forma pela qual os atores podem cooperar e/ou competir entre si.

Segundo Jones (1970), citado por Bonnal et al. (2012, p. 93), a política pública é caracterizada por diversas fases que vão da “emergência (percepção do problema e incorporação na agenda política), à formulação do programa (as soluções imaginadas), sua implementação (realização das atividades e alocação dos recursos necessários), a avaliação (definição dos critérios e indicadores de análise) e a finalização (fechamento)”.

Neste sentido, cabe ao governo, em função do projeto coletivo que ele representa, mobilizar os instrumentos necessários e articular os segmentos sociais necessários à execução e alcance dos objetivos. Mas isso não está livre de disputas, pois a esfera política reflete os mais variados interesses e reivindicações de diferentes segmentos da sociedade (Silva et al., 2007). Isto configura, para Muller (2004), que uma política pública é uma construção social que depende de fatores vigentes na sociedade e no sistema político e, como cada política é uma tentativa de influenciar uma área da sociedade, deve ser analisada como um processo através do qual serão elaboradas as representações que vão agir sobre a realidade tal como ela é percebida.

No novo contexto federativo brasileiro, as políticas públicas passaram a buscar crescentemente, nas últimas décadas, uma abordagem territorial que surge como uma inovação institucional promissora e passa a ser adotada de forma crescente como possibilidade de resposta aos desafios que resultam da desproporção entre as demandas sociais, econômicas e políticas e a capacidade de resposta do Estado (Duncan, 2010; Araújo, 2011; Karam, 2012).

1.2.2. Políticas Públicas Territoriais

As políticas territoriais partiram da percepção dos limites e dificuldades que grande parte dos municípios brasileiros apresentava para planejar e operacionalizar as ações de desenvolvimento, demonstrando a necessidade de se promover articulações intermunicipais que pudessem resolver as limitações locais e potencializar a utilização dos recursos (Abramovay, 2000; Veiga, 1999 e 2001, Cazella et al., 2005).

A política territorial, na visão de Berdegué et al. (2012), possibilita ao território expressar todo o seu potencial e identificar suas próprias dimensões do bem-estar. O território, na visão de alguns autores, ultrapassa a noção de um simples recorte geográfico, pois representa a maneira como se produz no seu interior a interação social. Neste sentido, o território seria o resultado de uma construção social, pois os laços sociais não estão dissociados da própria formação territorial (Abramovay, 2006; Cazella et al., 2009; Haesbaert, 2006).

Segundo Santos (2008 d, p. 96), “o território é o chão mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence” e, para Berdegué et al. (2012), é um espaço com identidade socialmente construída onde os processos sociais, econômicos, culturais e históricos dão forma e sentido ao território. Abramovay (2003, p. 7), considera o território “uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”. Conceitualmente, para Pecqueur (2001), o território se relaciona ao sentimento de pertencimento, a conhecimentos tácitos, força e proximidade dos atores em um determinado espaço.

No território, entendido como o meio pelo qual espaço e sociedade estão inter-relacionados (Silva, 2012), os atores sociais têm papel fundamental não só no sentido de contribuir para transformar o ambiente em que vivem, mas também para se afirmarem como sujeitos (Brandenburg, 2010). Assim, o território passa a ser visto como “um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, compreendendo de forma interligadas as áreas rurais e urbanas e sendo caracterizado por um sentimento de pertencimento e identidade sociocultural” (Delgado e Leite, 2013, p. 132), onde a tentativa de articulação das políticas públicas busca superar o caráter fragmentado das ações governamentais. Este foi o enfoque de território adotado neste estudo.

A ótica do território foi também a mais consistente no âmbito do desenho de políticas públicas voltadas para um país de dimensões continentais que emergiu de um recente pacto federativo onde os diferentes papéis dos entes que compõem a Federação ainda necessitavam de ajustes e complementações. Para o MDA (2008), por serem maiores que o município e menores que o estado, o recorte territorial é o que permite retratar de forma mais nítida a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições facilitando o planejamento de ações menos abrangentes e mais específicas e direcionadas às necessidades de cada local. Mas a eficácia dessas ações, segundo IICA (2013), está condicionada às relações de proximidade e de pertencimento ao espaço, o que demanda processos de descentralização, autonomização e protagonismo local.

Numa escala política, o território deve ser suficientemente grande para ser considerado relevante aos tomadores de decisão, ou seja, “ter massa crítica suficiente do ponto de vista econômico, social e política que permita a possibilidade de um desenvolvimento sustentável” (Berdegué et al., 2012, p. 38), devendo considerar ainda que os limites do território devem ter sentido para sua população e estar relacionado com a identidade do lugar. Assim, é possível compreender o território como “um ator coletivo que interage com as diferentes esferas do poder público, cujas políticas incidam sobre as áreas inscritas nessa divisão espacial” (Markusen, 2005, citada por Delgado et al. 2007, p. 25), tendo em conta que os territórios envolvem um conjunto de relações, disputas e interesses e podem se sobrepor conforme os objetivos para os quais foram definidos.

Para Bonnal et al. (2012, p. 6), “à pluralidade de definições da noção de território corresponde uma multiplicidade de práticas de construção e uso do território pelos atores sociais. (...) Na prática, observa-se a existência de um processo de justaposição das lógicas territoriais e de hibridação de modelos de construção de territórios” que se constitui em diferentes formas de experimentação (institucional, social, política e econômica) e inovação. À pluralidade de definições, justaposição e hibridação, que fazem parte da construção de conceitos ou modelos de territórios, somam-se uma multiplicidade de políticas, arranjos e recortes sobrepostos que fizeram do Meio Oeste Contestado objeto de interesse para este estudo, cujos procedimentos de pesquisa são apresentados a seguir.

1.3.

Procedimentos de pesquisa

No âmbito desta pesquisa, os arranjos institucionais e as políticas de desenvolvimento territorial no Meio Oeste Contestado consistem em um estudo de caso empírico. Segundo Stake (1998), o estudo de caso é um sistema delimitado no tempo e no espaço e envolve atores, relações e instituições sociais que buscam respostas às suas particularidades no âmbito de sua complexidade”. Para Schramm (1971), citado por Yin (2005, p.31), “a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados”.

Como defendido por alguns autores na análise de um objeto complexo, adotou-se a combinação de métodos e procedimentos de pesquisa quantitativos e qualitativos bem como óticas indutivas e dedutivas, já que a pesquisa baseada em estudos de caso oferece a oportunidade de mesclar metodologias, permitindo ao pesquisador a possibilidade de examinar o fenômeno de múltiplas perspectivas (Dooley, 2002; Neiman e Quaranta, 2006).

O recorte espacial adotado foram os 29 municípios que compõem o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado e o recorte temporal o período compreendido entre 2003 e 2013 – quando tiveram início as diferentes estratégias de desenvolvimento territorial de âmbito federal e estadual até a constituição do Consórcio Público.

A pesquisa teve início com o levantamento de informações para contextualizar o território, tais como dados secundários que permitiram conhecer um pouco da sua realidade social, econômica, ambiental e cultural, tendo como fontes o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Atlas do Desenvolvimento Humano, dados do Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola (CEPA), da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, entre outros. Em adição a essas fontes, foi também realizada a análise de textos e documentos disponibilizados pelo Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Integração); Governo Estadual (Secretarias de Desenvolvimento Regional); órgãos regionais (Federação dos Municípios Catarinense e Associações dos Municípios), Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), responsável pelo estudo que levou à criação dos Consad. E, além destes, estudos de casos correlatos, teses e dissertações, publicações, apresentações e análise de

documentos, tais como: atas, estatutos, regimento interno e protocolo de intenções, legislações, entre outros.

As evidências para um estudo de caso, segundo Yin (2005), podem vir de diferentes fontes, como documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, possibilitando muitos usos diferentes e uma pluralidade de procedimentos e fontes, que a presente pesquisa utilizou além das fontes secundárias. Dada as limitações de generalização dos estudos de caso para o universo das experiências analisadas, buscou-se aqui dialogar com as explicações mais gerais, possibilitando realçar a singularidade e a compreensão do objeto de estudo (Abrucio et al. 2013). Da mesma forma, adotou-se uma perspectiva heurística de, embora não buscando a generalização dos resultados para o universo de casos possível, avaliar em que medida o estudo de caso dialoga com os enfoques teóricos mobilizados.

Os métodos e técnicas de pesquisa envolveram a análise dos temas a partir de entrevistas qualitativas e de questionários semiestruturados, observação participante, análise documental e revisão bibliográfica. Foram entrevistadas 28 pessoas: três em Brasília, 23 em Santa Catarina, uma no Rio de Janeiro e uma em São Paulo. Além disso, a participação em eventos relacionados ao tema e em quatro reuniões no território para a constituição do consórcio público, complementaram as informações sobre as políticas e distintos arranjos. As entrevistas tiveram como objetivo levantar informações sobre os arranjos, a relação entre os arranjos e as políticas públicas existentes no território, bem como conhecer os atores envolvidos e suas relações com os diferentes arranjos.

As entrevistas em Brasília foram importantes não apenas para qualificar as informações sobre os 40 Consads implementados no país junto ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); e os Territórios Rurais, que em 2014 totalizaram 239, dentre os quais se encontram os 120 Territórios da Cidadania coordenados pela Casa Civil da Presidência da República e cuja Coordenação Executiva é conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), bem como sobre os Consórcios Públicos, cuja lei foi gestada na Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF/SRI).

Em Santa Catarina foram entrevistados representantes do poder público e da sociedade civil dos municípios de Joaçaba, Ouro, Capinzal, Xanxerê, São Domingos, Coronel Martins; da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de Santa Catarina (DFDA-SC), das Associações dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) e

do Alto Irani (AMAI), do Consórcio Público do Meio Oeste Contestado, assessores do Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado (TC-MOC) e, ainda, representantes da Federação Catarinense de Municípios (FECAM).

No Rio de Janeiro, o entrevistado foi o representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que atuou na concepção e organização da implementação dos Consad em todo território nacional e, em São Paulo, o representante do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo.

Os dados coletados foram tratados e analisados levando-se em conta o tipo de arranjo, os fatores que influenciaram a sua constituição, os mecanismos de indução e a participação social, considerando ainda a trajetória e o processo histórico para entender porque as instituições emergem e se transformam em um território marcado por uma forte identidade e tradição associativista e cooperativista.

Além da revisão da literatura sobre o território do Meio Oeste Contestado, realizou-se uma pesquisa exploratória sobre os diferentes arranjos existentes no território nacional objetivando maior compreensão, envolvimento com o objeto de estudo empírico e, sobretudo, obter-se uma perspectiva macro e contextual.

A pesquisa de campo teve dois momentos distintos: em 2012, quando um trabalho realizado pela autora possibilitou o conhecimento prévio do território, dos atores e do então possível objeto de estudo e, em 2014, quando o retorno ao território teve por objetivo o levantamento de informações para conclusão do trabalho de dissertação. Mesmo considerando a vivência e experiência da autora em relação aos Consad, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania em algumas regiões do Brasil, buscou-se analisar os arranjos e políticas no território do Meio Oeste Contestado de forma singular e específica, numa perspectiva de “seguir os atores” (Touraine, 1999) e, a partir daí, buscar a ressonância dos enfoques teóricos numa ótica sempre crítica (Popper, 1978).

CAPÍTULO II - OS TERRITÓRIOS EM CONSTRUÇÃO E AS NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Na primeira parte deste capítulo serão apresentadas as políticas públicas e os arranjos institucionais federais abrangidos na pesquisa, o seja: o Consórcio de Segurança Alimentar (Consad), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), o Programa Territórios da Cidadania, e o processo de construção de uma nova política pública: o Consórcio Público. Na segunda parte serão apresentadas as políticas e arranjos institucionais de âmbito estadual: a política estadual de descentralização administrativa (Secretarias de Desenvolvimento Regional) do governo de Santa Catarina e as Associação dos Municípios, onde serão destacadas a justaposição de lógicas territoriais e a sobreposição de programas e arranjos.

2.1. As políticas e os arranjos institucionais federais

2.1.1. Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

A proposta de trabalhar o desenvolvimento de forma consorciada através de territórios, até o ano de 2003, era uma novidade para o MDS. “A saúde fazia isso muito bem, incentivava o SUS (Sistema Único de Saúde) a trabalhar através de consórcios de municípios e o MDS, em um dado momento, enxergou isso como uma possibilidade para chegar com as suas políticas aos municípios” (MDS, 2014)⁸. Assim, a partir de 2003, por iniciativa do governo federal, surgem os Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (Consad)⁹, como herança dos Programa Municipal de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (PMDLIS) e do Programa Comunidade Solidária/Ativa. Mas, diferentemente dos programas de desenvolvimento local que tinham como foco o município, o Consad tinha uma perspectiva territorial, pois envolvia um grupo de municípios e atores no planejamento e execução das ações de desenvolvimento.

⁸ Entrevista realizada com representante do MDS, em outubro de 2014.

⁹ Os Consad, também denominados “Consórcios Administrativos”, quando foram implementados, em 2003, ainda não tinham regulamentação para a formação de consórcios intermunicipais mas esta nomenclatura passou a ser adotada para denominar as ações cooperativas entre municípios (IBAM, 2008).

O MDS (2012) define os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), como “um arranjo territorial institucionalmente formalizado envolvendo um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda”.

Estes consórcios foram implementados pelo então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com base no estudo encomendado, em 2002, ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). O IBAM (2008), conceituava o CONSAD como uma nova institucionalidade capaz de aplicar, na esfera microrregional, princípios e práticas de desenvolvimento local, que integrava dimensões de sustentabilidade e articulações em torno de três eixos: 1) formação de capital humano e capital social; 2) desenvolvimento produtivo do território; e 3) concepção participativa para a gestão do desenvolvimento. O estudo também já indicava a localização territorial de potenciais Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), ou seja, os territórios já vinham ‘construídos’ de cima para baixo (*top down*).

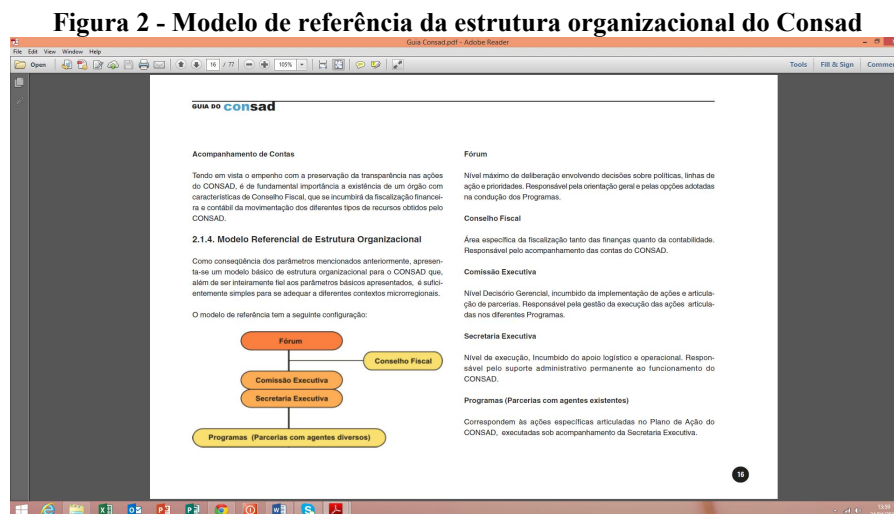
O Consad é caracterizado pelo MDS como “uma nova institucionalidade - uma modalidade eficiente de cooperação entre o poder público e a sociedade civil - provida de instrumentos de interlocução política, tomada de decisão colegiada, para a operacionalização das ações pactuadas” (MDS, 2004, p. 8). Segundo o consultor Euclides Mance, em relatório para o MDS (2006),

“tratava-se de constituir instâncias representativas (com 2/3 da sociedade civil e 1/3 do Poder Público) compondo um arranjo institucional entre municípios, respeitando-se essa participação majoritária da sociedade civil que, sob a forma do Consad, assumiria personalidade jurídica e a estabilidade institucional necessária para a promoção do desenvolvimento territorial, com vistas à organização de arranjos socioeconômicos sustentáveis”.

Entendido como uma forma de associação entre municípios para o desenvolvimento de regiões com baixo dinamismo econômico, os pontos-chave do Consad, segundo o IBAM (2008), eram a nova institucionalidade e a cooperação entre o poder público e a sociedade civil.

Nos territórios dos Consad o MDS apoiava a implantação de projetos de combate à pobreza relacionados aos sistemas agroalimentares, capazes de intervir na realidade sócio-territorial, integrando políticas públicas e envolvendo atores sociais. Os

Projetos dos Consad eram resultados dos trabalhos realizados no âmbito do Fórum Territorial, discutidos e aprovados por meio de assembleia. O **Fórum** era o nível máximo de deliberação envolvendo decisões sobre políticas, linhas de ação e prioridades. Além do Fórum a estrutura organizacional do Consad contava ainda com o **Conselho Fiscal**, responsável pela fiscalização tanto das finanças quanto da contabilidade; **Comissão Executiva**, nível decisório gerencial, incumbido da implementação de ações e articulação de parcerias e; **Secretaria Executiva**, responsável pelo suporte administrativo do Consad. Os **Programas e os Parceiros** se constituem em linhas de ação que fazem parte do Plano de Ação do Consad, executadas sob acompanhamento da Secretaria Executiva. O modelo de referência da estrutura organizacional do Consad pode ser observada na Figura 2 (MDS, 2004).



Fonte: MDS, 2004

O objetivo geral do programa (Consad) era, segundo seus idealizadores, resgatar uma dívida social histórica que excluía milhares de pessoas do convívio social, restabelecendo direitos elementares como o acesso à alimentação básica (Cazella et al., 2005).

Os 40 Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Figura 3), distribuídos em 26 estados brasileiros, envolveram 580 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes. Os Consad foram implementados em maior número no Nordeste (doze) onde havia maior quantidade do público-alvo, exigindo maior nível de atenção (Tabela 2).

Figura 3 - Distribuição dos Consad no Brasil

Distribuição dos 40 CONSADs

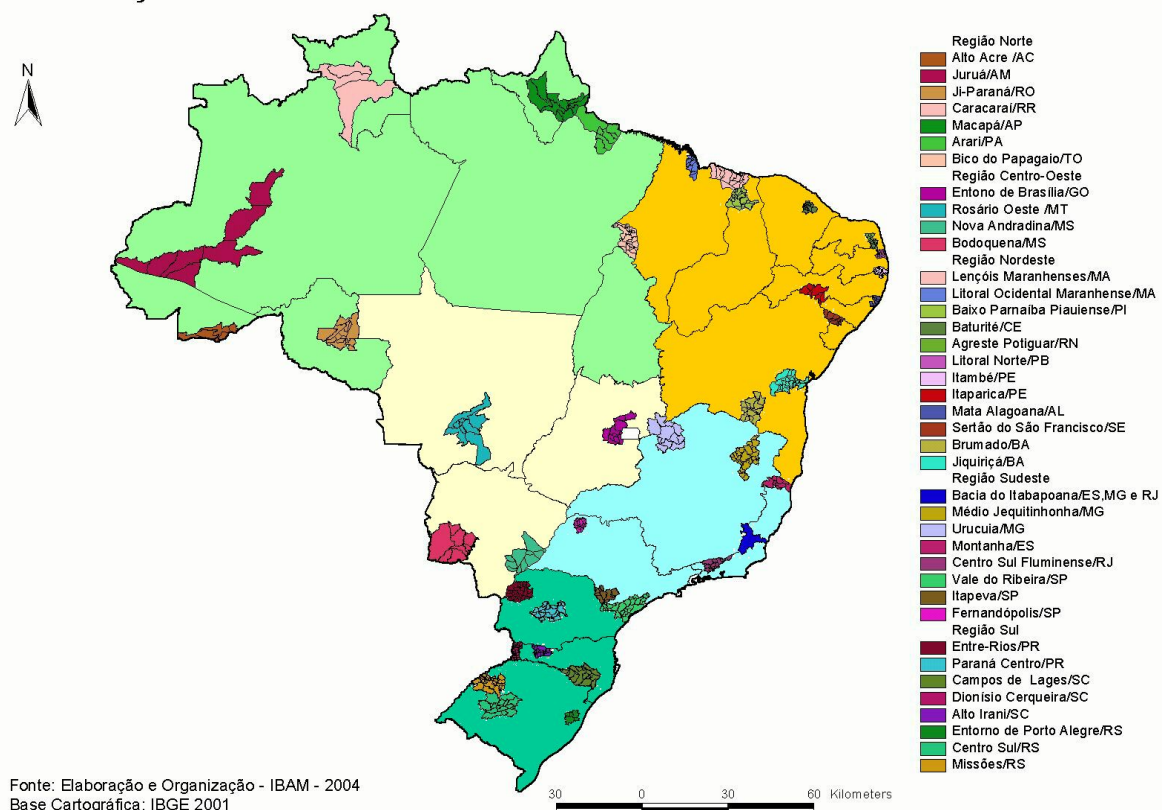


Tabela 2 - Distribuição dos Consad por região no país

Região	Qtde de UF	Qtde de CONSAD
Sul	3	8
Sudeste	4	8
Centro-Oeste	3	5
Nordeste	9	12
Norte	7	7
TOTAL	26	40

Fonte: DEPAD/SESAN/MDS, elaborado por Prado (2011)

Os territórios dos Consad são compostos por municípios que haviam participado do Programa Comunidade Ativa e do Programa Comunidade Solidária e que possuíam um Plano Municipal de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (PMDLIS)¹⁰

¹⁰ O Programa Comunidade Solidária foi criado em 1995 pela Casa Civil da Presidência da República, através do Decreto de nº. 1336 e, de acordo com o seu Art. 1, tem por objetivo “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (BRASIL, 1995).

Em 1999, o Programa Comunidade Solidária foi transformado no Programa Comunidade Ativa que implementava uma estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) através da qual

(Prado, 2010 e 2011). Ainda que houvesse Consad que aglutinasse municípios de regiões metropolitanas, como o Entorno de Brasília e o Entorno de Porto Alegre, a maioria dos municípios que participavam deste tipo de arranjo era rural, com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH) e carência de infraestrutura e com predominância da agricultura familiar como atividade econômica (MDS, 2004).

A formação dos Consad é inovadora por privilegiar a participação majoritária da sociedade civil (2/3), em detrimento a participação de apenas 1/3 do poder público, e por atuar numa perspectiva territorial. No entanto, segundo Crispim Moreira (2011), Secretário de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS à época¹¹, “a despeito da inovação institucional pretendida com o modelo de consórcios intermunicipais, o *modus operandi* prevalecente foi o dos tradicionais convênios diretos com as prefeituras”, ou seja, as intervenções não eram no formato de um consórcio intermunicipal voltado para as ações territoriais, mas fragmentadas e municipalistas (Karam, 2012, p. 134).

Ainda que nos Consad o nível municipal tenha sido preterido em favor de um recorte microrregional, considerado mais representativo das dinâmicas sociais, econômicas e culturais, o formato jurídico adotado para viabilizar ações e recursos para o desenvolvimento territorial (associação civil privada sem fins lucrativos) era considerado frágil, tanto por parte dos municípios que integravam o Consad quanto dos órgãos federais (MDS, 2014). Por esta razão, os recursos continuavam sendo repassados através de convênios firmados separadamente com cada prefeitura inviabilizando ações territoriais e evidenciando que a inexistência de um marco legal era um entrave à execução dos projetos territoriais.

As inovações implícitas no Consad como um arranjo voltado ao desenvolvimento territorial (mas com repasses de recursos feitos de forma individualizada para as prefeituras) e com a participação majoritária da sociedade civil (que não foi bem aceita pelo poder público), podem ter contribuído para dificultar a

a população local definia suas prioridades por meio de um Plano elaborado de forma participativa (PMDLIS) (Prado, 2011).

Em 2003, o programa é substituído pelo Fome Zero, conforme noticiado pela Folha de São Paulo em 21.03.2003: “Expansão do Fome Zero usará estrutura montada por FHC” - (disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2103200302.htm>)

¹¹ Crispim Moreira foi entrevistado por Karam (2012, p. 134), em 2011, para sua tese de doutorado “A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional da agenda brasileira” (IE/UFRJ, 2012).

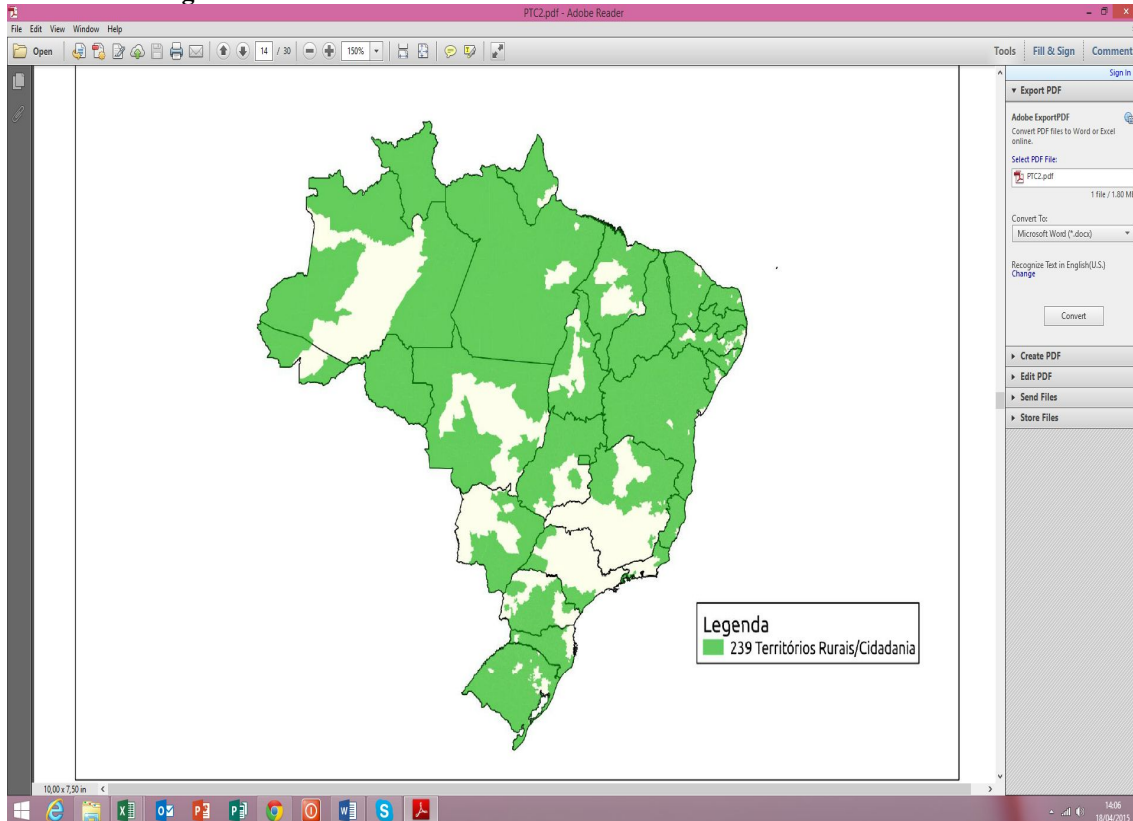
transformação destes entes em promotores do desenvolvimento territorial. Considerando que os municípios não podiam aplicar os recursos recebidos para além de suas fronteiras, as prefeituras não se sentiam motivadas a comprometer-se com a política de desenvolvimento territorial e, além disso, a falta de tradição participativa por parte dos governos e de entendimento do que significava uma política territorial resultaram, muitas vezes, em consórcios sem a participação e o apoio do poder público municipal e estadual, o que os deixava bastante fragilizados para atuar com a implementação da política de desenvolvimento territorial desenhada pelo MDS, evidenciando a necessidade de um marco legal que pudesse facilitar promover a territorialização das políticas públicas (IBAM, 2008; MDS, 2014).

Além da dificuldade de acessar recursos públicos, em geral os Consad tinham pouca experiência com a administração de projetos e de programas públicos que exigiam uma equipe técnica capacitada para fazer o acompanhamento, elaboração de relatórios e prestação de contas. E, ainda que a segurança alimentar fosse o carro-chefe do Consad, segundo o IBAM (2008), não se pode creditar o avanço observado nesta área no país na última década às ações do Consad. Neste contexto, segundo o representante do MDS, em entrevista concedida em 2014, “com poucos resultados, ou resultados diferentes do que era esperado e, ainda, com a eterna concorrência com os Territórios da Cidadania a pauta do Consad dentro do Ministério foi deixando de ser relevante”.

2.1.2. Os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania

Em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) lançou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), sob o comando da recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Na perspectiva do Pronat, “o conceito de território é assumido como *locus* primordial para a ação, traduzindo uma nova orientação quanto à escala das políticas de desenvolvimento rural” (Karam, 2012, p. 118). O programa é implementado através da parceria dos governos federal, estaduais e municipais e da sociedade civil. Em 2014, com a criação de 74 novos territórios, o total de territórios chegou a 239 como demonstrado na Figura 4. A meta é chegar a 280 territórios até o final de 2015.

Figura 4 – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania no País em 2014



Fonte: MDA, 2014

Para o MDA, um Território Rural é

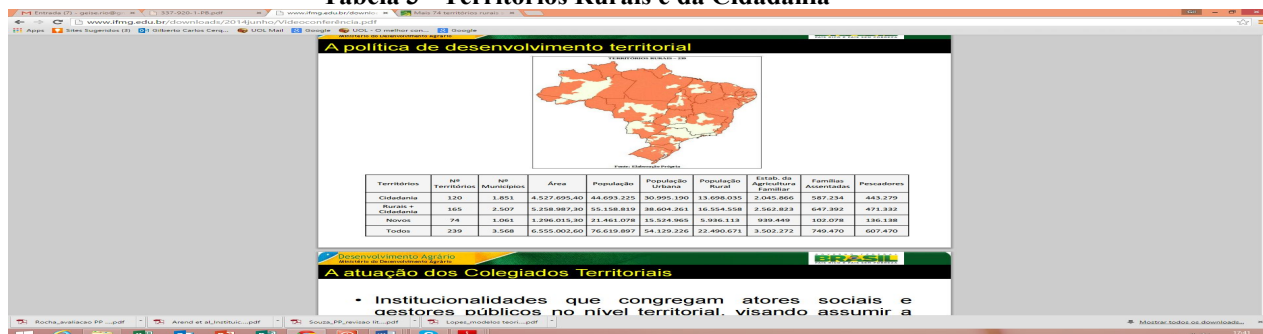
“um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições –, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (MDA, 2004, p. 4-5).

Segundo este Ministério (Id., 2004), o território se define por sua identidade social econômica e cultural e deverá ser formado por um conjunto de municípios com menos de 50 mil habitantes, com densidade populacional menor que 80 habitantes/Km², organizados em territórios rurais de identidade; integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e/ou Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (MI).

Os 239 Territórios criados pelo MDA envolvem 3568 municípios, o que representa 64% do total do país e 76 milhões de habitantes, dentre os quais se destacam

os 120 Territórios da Cidadania¹², que integram 1.851 municípios (33% do total do país) e uma população de 44 milhões de habitantes (Tabela 3).

Tabela 3 - Territórios Rurais e da Cidadania



Fonte: MDA, 2014

Os Territórios criados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário estão concentrados, prioritariamente, no Nordeste (103), equivalendo a 43% do total dos territórios criados no país. A região Centro-Oeste é a que tem menor número de territórios (25), menos de 10% do total (Tabela 4).

Tabela 4 - Territórios por região no país

Região	Qtde de UF	Qtde de TC
Sul	3	40
Sudeste	4	28
Centro-Oeste	413	25
Nordeste	9	103
Norte	7	43
TOTAL	27	239

Fonte: dados fornecidos por Elton Garcez, MDA, 2015

Como pode-se observar na Tabela 5, os Territórios da Cidadania estão concentrados, em sua maioria, na região Nordeste (47%) e, em menor número na região Sul (10), o que representa menos de 10% do total.

12 Entendendo que alguns territórios se encontravam mais fragilizados do que outros, e por isso exigiam mais atenção, o governo cria então o Programa Territórios da Cidadania, através de Decreto Presidencial de 2008, que articula ações setoriais oriundas de distintos ministérios com o objetivo de “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (Butto, 2009).

13 Incluindo o Distrito Federal.

Tabela 5 - Territórios da Cidadania por região do país

Região	Qtde de UF	Qtde de TC
Sul	3	10
Sudeste	4	15
Centro-Oeste	3	12
Nordeste	9	56
Norte	7	27
TOTAL	26	120

Fonte: Elton Garcez, MDA, 2015

Utilizando os mesmos recortes dos Territórios Rurais, os Territórios da Cidadania¹⁴, lançados em 2008, foram implementados em áreas mais deprimidas economicamente, com IDH mais baixo e com maior concentração de agricultores familiares, assentados, quilombolas, indígenas e de beneficiários do programa Bolsa Família, com o objetivo de promover mudanças substantivas na política de combate à pobreza rural através da articulação com diversos ministérios. Em razão das articulações interministeriais, o PTC ficou sob a guarda da Casa Civil que deixou a coordenação aos cuidados da SDT (Karam, 2012; Carvalho e David, 2011).

A gestão social dos territórios rurais se dá a partir da constituição e consolidação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter), composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade civil organizada e, de acordo com Sartori (2011), conta com as seguintes instâncias como referência: Plenário, Núcleo Diretivo ou Dirigente e Núcleo Técnico podendo, ainda, constituir Câmaras Setoriais ou Temáticas.

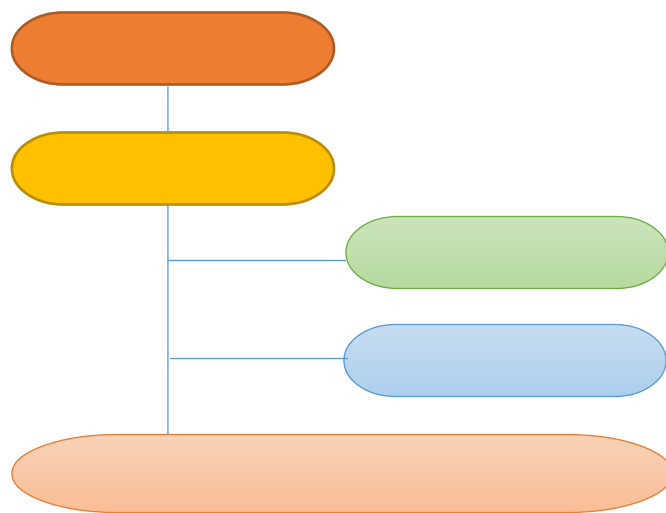
O **Codeter**, segundo Echeverri (2010, p. 94), é “a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário de concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia” de desenvolvimento territorial e se constitui, segundo Delgado e Grisa (2014, p. 136), no “principal espaço de discussão e de deliberação nos territórios”.

Na definição de Sartori (2011), o **Plenário** é o espaço para deliberação das ações e tomadas de decisão sobre o processo de desenvolvimento territorial e, ao **Núcleo Diretivo** ou Dirigente, composto por membros do Colegiado, compete a coordenação das decisões tomadas e das diretrizes definidas pela Plenária, sendo também responsável

¹⁴ Para Carvalho e David (2011), o Programa dos Territórios Rurais foi o precursor da promoção de políticas públicas com viés territorial e, os Territórios da Cidadania, representam a consolidação dessa nova abordagem de desenvolvimento.

ainda pela articulação dos atores e das políticas públicas para o território, integração das Câmaras Setoriais ou Temáticas e pela elaboração do regimento interno. O **Núcleo Técnico**, composto por técnicos de organizações de ensino, pesquisa e assistência técnica, públicas e privadas, entre outras, tem a função de apoiar o Codeter e de elaborar e acompanhar estudos e projetos territoriais e pode ser composto por pessoas que não fazem parte do Colegiado e, as **Câmaras Setoriais** ou Temáticas, contribui para qualificar o debate em temas específicos no âmbito do Codeter e também pode ser composta por pessoas externas ao Colegiado (Figura 5).

Figura 5 - Estrutura do Colegiado de Desenvolvimento Territorial



Fonte: dados da pesquisa, elaboração própria

Segundo a SDT, o Codeter é o responsável por elaborar e/ou aperfeiçoar o Plano de Desenvolvimento do Território e tem entre suas atribuições contribuir para qualificação e integração de ações, identificar e ajudar na execução das ações a serem priorizadas e exercer o controle social do Programa (MDA, 2004).

O Colegiado Territorial tem papel deliberativo e consultivo e sua composição, sugerida pela SDT, é paritária (50% poder público e 50% sociedade civil) (Ribeiro e Andion, 2014), mas pode mudar de acordo com as decisões tomadas pelo Colegiado, como no caso do Território do Meio Oeste Contestado, que acabou por priorizar a participação majoritária da sociedade civil (2/3) em detrimento à participação de apenas 1/3 do poder público, conforme informado por um componente do Núcleo de Extensão

em Desenvolvimento Territorial (NEDET), em entrevista concedida em 30 de outubro de 2014.

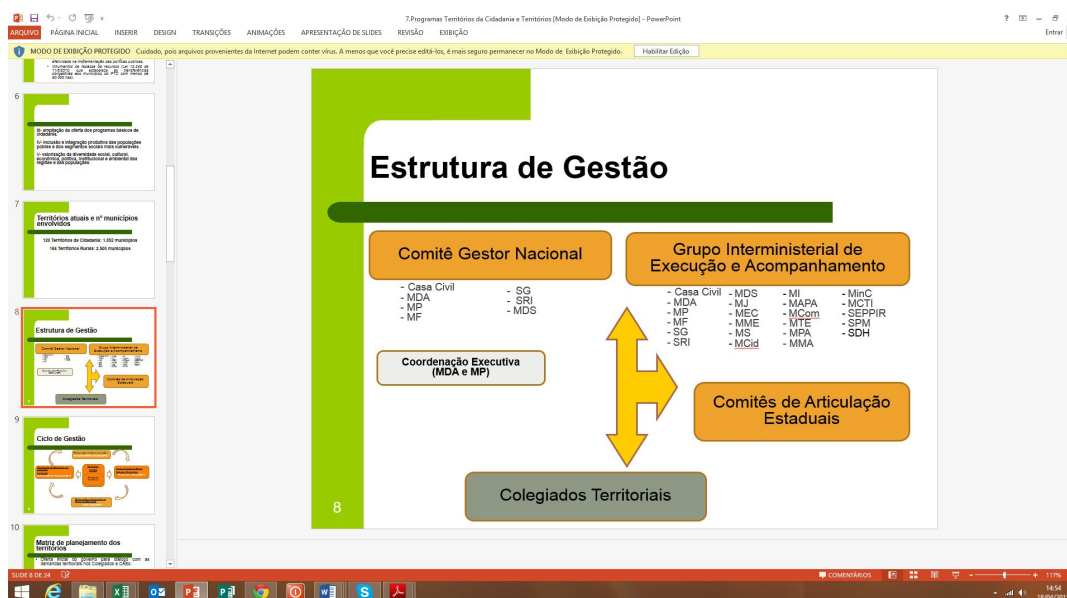
Já o Programa Territórios da Cidadania, formalizado pelo Decreto Presidencial de 25 de fevereiro de 2008, atua numa perspectiva de desenvolvimento que combina estratégia territorial, consolidação das relações federativas, integração de políticas públicas e participação social. Através da combinação de diferentes ações de vários ministérios e envolvimento dos governos estaduais e municipais busca tornar mais eficiente a ação do poder público nos territórios na superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural (MDA, 2012).

O caráter multisetorial descrito no Decreto envolve esforços de órgãos e entidades federais como as Secretarias Especiais, diversos Ministérios e Bancos públicos na execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica das populações que vivem no interior do país através da integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, bem como a valorização da diversidade social.

As ações do Programa Território da Cidadania se organizam a partir de três eixos: ação produtiva, cidadania e infraestrutura; e sete áreas temáticas: organização sustentável da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; apoio à gestão territorial; e infraestrutura (Karam, 2012).

Em 24 de novembro de 2011, um novo Decreto da Casa Civil reestruturou a gestão do Programa Territórios da Cidadania que passou a ser constituído pelo Comitê Gestor Nacional, Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do Programa Territórios da Cidadania, Coordenação Executiva e Comitês de Articulação Estaduais (CAE) atrelados aos Colegiados Territoriais, conforme demonstrado na Figura 6.

Figura 6 - Estrutura de Gestão do Programa Territórios da Cidadania (2014)



Fonte: MDA, 2015

O Comitê Gestor Nacional, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República, tem a função de fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Programa Territórios da Cidadania, e é composto pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Fazenda (MDA, 2015).

O Grupo Interministerial, cuja função é assegurar a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas no âmbito do Programa é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República que conta ainda com cinco Secretarias Especiais e dezessete Ministérios¹⁵.

A gestão do Programa Territórios da Cidadania tem a Coordenação Executiva e os Comitês de Articulação Estaduais (CAE) integrados aos Colegiados Territoriais,

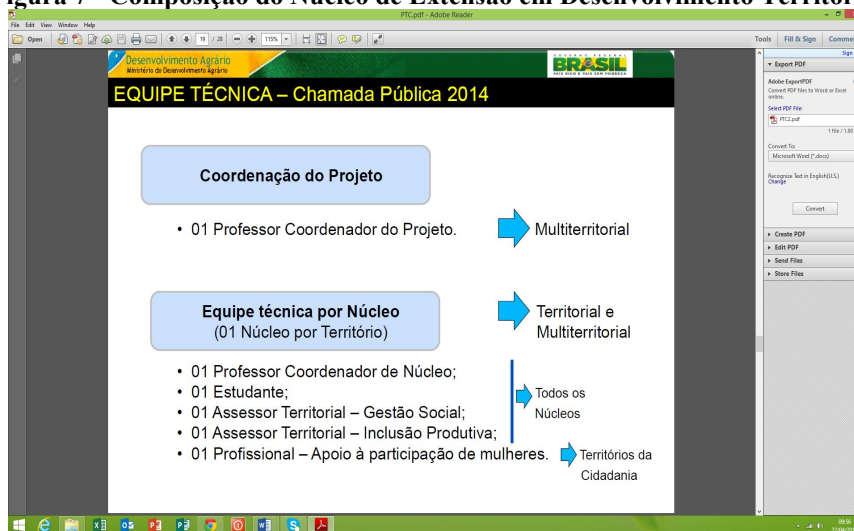
¹⁵ Composição do Grupo Interministerial: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério da Justiça; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Comunicações; Ministério da Fazenda; Ministério da Pesca e Aquicultura; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

cujas estratégias e estruturas são definidas nos territórios. A Coordenação Executiva é composta pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os Comitês de Articulação Estadual, de caráter consultivo e propositivo, tem como atribuições: a) apoiar a organização e mobilização dos Colegiados; b) apresentar ou articular ações para o Programa; c) acompanhar a execução do Programa; d) fomentar a integração das diversas políticas públicas nos territórios; e) apresentar sugestões de novos territórios e f) auxiliar na divulgação do Programa.

O processo de gestão territorial foi reformulado pela SDT no final de 2012, através de convênio firmado com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que, por sua vez, descentralizou as ações para uma universidade local. A parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais do MDA objetivou ampliar a participação de mulheres rurais nos Colegiados dos Territórios da Cidadania.

A partir de então, cada território passou a ter o seu Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) constituído por dois professores: um coordenador do projeto e um coordenador do núcleo; dois assessores territoriais: um de inclusão produtiva e um de gestão social; um profissional de apoio à participação das mulheres e um estagiário (Figura 7).

Figura 7 - Composição do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial



Fonte: MDA, 2014

A aproximação dos territórios com as universidades, através de parceria com o CNPq, já havia sido experimentada em 2008 pelo MDS para os Consad e resultou na escolha de doze universidades públicas para atuar em catorze territórios ao longo de dois anos. Com isso o MDS buscava qualificar a mobilização, o diagnóstico e o planejamento territorial que resultaria na elaboração dos planos de desenvolvimento destes territórios (IBAM, 2008). As faculdades e universidades no interior do país, segundo Abramovay (2003), podem ter um papel decisivo na formação de redes territoriais de desenvolvimento.

2.1.3. A construção de um novo arranjo federativo

Em 2003, além do Consad e do Território Rural, inúmeras políticas e arranjos governamentais federais, estaduais e municipais dedicavam-se ao desenvolvimento territorial sem que houvesse uma política nacional capaz de aglutiná-las e organizá-las¹⁶ (Delgado et al., 2007).

A Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucional (SAF/SRI) da Presidência da República, a qual coube a incumbência de pensar a questão do federalismo e da cooperação, buscou nas experiências europeias novas formas de organização e cooperação interfederativa que pudessem dar conta da complexidade que se instalara no país, como relatou representante da SRI à época, em entrevista concedida em janeiro de 2015.

Em abril de 2003, a SRI organizou uma missão técnica à França para visitar os atores e conhecer o processo de descentralização através da constituição de arranjos parafederativos que estavam sendo formatados para os municípios franceses. Trata-se de três formas de descentralização e agregação pensadas para os municípios de pequeno, médio e grande porte: comunidade de comunas¹⁷ (*communauté de comunas*),

¹⁶ A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), formulada em 2003, é instituída apenas em 2007. Apesar de seu caráter nacional, a consolidação da política se defronta com uma série de problemas estruturais e conjunturais e convivência com uma ampla gama de políticas e programas de desenvolvimento regional/territorial no âmbito do governo federal em contínua expansão (Karam, 2012). Fora da agenda governamental até 2010, em 2012 o Ministério da Integração inicia a Fase 2 da PNDR (2012-2015) a partir dos resultados da publicação “A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010” (MI, 2010).

¹⁷ A palavra comunidade deriva de “*communia*”, do latim, que significa um conjunto pequeno de pessoas que compartilham uma vida comum. As comunas francesas têm origem na Revolução Francesa quando o país era dividido em pequenas aldeias. A França tem hoje mais de 36 mil “comunas” com população que pode variar de menos de uma centena de pessoas que vivem em uma pequena vila até

voltada principalmente para as comunidades rurais; comunidade de aglomeração (*communauté d'agglomération*), que envolve pequenas e médias cidades; e comunidade urbana (*communauté urbaine*), dos grandes centros urbanos. Neste mesmo ano, segundo seu representante à época, a SRI passou a coordenar um grupo interministerial que tinha como responsabilidade a elaboração de um programa de lei que regulamentasse o artigo da constituição sobre os consórcios públicos.

No início de 2004 uma segunda missão parte para Alemanha com o objetivo de conhecer as experiências de arranjos federativos regionais – os *Landkreis*¹⁸ - ou simplesmente *Kreis*, um tipo muito específico de associação de municípios encontrado em todos os 16 Estados federados alemães (*Länder*). Com personalidade jurídica de Direito Público, o *Kreis* têm poderes políticos e administrativos e posiciona-se na estrutura federativa num plano intermediário entre o nível municipal e o estadual (Carneiro e Dill, 2011). O modelo alemão, segundo o representante da SRI, dialogava mais diretamente com a proposta de consórcios públicos que estava sendo elaborada pela SRI e tinha maior proximidade com a realidade brasileira por se tratar de um Estado Federal, enquanto a França é um Estado Unitário.

Considerado um avanço no federalismo cooperativo, esse processo de construção do marco legal dos consórcios públicos culmina, em 2005, com a aprovação no Congresso Nacional da Lei 11.107. A visão estratégica da SRI sobre o consorciamento público tinha como objetivo resolver os problemas decorrentes do modelo federalismo brasileiro, que resultou numa Federação muito descentralizada e com vazios nos mecanismos de coordenação e de cooperação da dinâmica territorial (SRI, 2015).

Os consórcios públicos se apresentam então como uma oportunidade de resolver as fragilidades jurídicas que os arranjos institucionais existentes enfrentavam. O marco regulatório do novo arranjo, segundo o representante da SRI (2015), deveria não só explicitar as regras da constituição, mas também embutir um modelo de gestão. O consórcio é uma autarquia pública, um contrato entre as esferas de governo, que possibilita atuar na escala territorial para além dos limites dos entes consorciados.

cidades com mais de dois milhões de habitantes como é o caso de Paris. Essa complexidade levou o governo francês a estudar de formas de cooperação intermunicipal (incluindo os consórcios) que se tornaram referências para o trabalho da SRI (Miranda e Tiburcio, 2008).

¹⁸ A palavra *Landkreis* junta dois termos da língua alemã: “círculo” (*Kreis*) e terra (*Land*) e foi utilizada para definir os arranjos federativos regionais na Alemanha.

Para um representante do Governo da Bahia 19, onde os consórcios públicos ganharam espaço na política estadual de desenvolvimento territorial, “o Consórcio Público chega num momento particular do país que vive um novo ciclo de desenvolvimento. O Estado ganha protagonismo para organizar o interesse da sociedade. Há um reposicionamento do papel do Estado brasileiro”.

O Consórcio, na visão do representante do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF), pode se transformar em um ativo real do território, com capacidade de formular suas próprias políticas, mas o processo de cooperação depende também de uma nova cultura política e de uma nova classe de dirigentes forte e estratégica.

2.1.4. Consórcios Intermunicipais – do privado ao público

Os consórcios intermunicipais são definidos como “organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico” (Caldas, 2007, p. 55).

O Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF), define os consórcios públicos como “arranjos institucionais de cooperação e coordenação entre dois ou mais entes da federação, de quaisquer níveis, para a realização de objetivos de interesse comum em qualquer área”²⁰. Para Caldas (2007), os consórcios intermunicipais podem ser considerados tanto uma nova institucionalidade como uma política pública.

Mas nem toda associação entre municípios pode ser considerada um consórcio, pois “para que se caracterize como tal, é preciso que a arena política formada esteja previamente relacionada à produção de políticas públicas, o que exclui os fóruns regionais voltados apenas para a aproximação política entre os gestores municipais” (Dieguez, 2011, p. 299) e, além disso, o consórcio deve ter natureza jurídica, consolidando a relação contratual entre os entes cooperados, reforçando os laços de parceria sem perder a autonomia.

19 Depoimento no Seminário sobre “Consórcios Públicos: governança, gestão e financiamento”, realizado em 5 de dezembro de 2013, no Rio de Janeiro.

20 <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index>., pesquisa em 21.11.2013

O consorciamento intermunicipal já estava previsto da Constituição de 1937, mas sua disseminação entre os gestores públicos começou a se fortalecer a partir da proposta de descentralização das políticas públicas pela Constituição de 1988²¹. No entanto, até então, devido à ausência de um marco regulatório, estes arranjos eram denominados de consórcios intermunicipais privados ou administrativos.

Segundo autores como Teixeira, Mac Dowell e Bugarin (2002), os consórcios intermunicipais podem surgir a partir de estímulos exógenos e verticais, a partir dos governos federal ou estadual. A constituição de consórcios intermunicipais como estratégia de desenvolvimento, segundo Caldas (2007), está presente em várias iniciativas governamentais²². Além do MDS, outros sete Ministérios atuam nesta perspectiva: o do Desenvolvimento Agrário, da Integração Regional; do Meio Ambiente; do Trabalho; do Turismo; da Fazenda e da Saúde. As políticas de transferência de verbas regulares, como as da área da saúde, educação e assistência social se utilizam principalmente deste tipo de arranjo (Prates, 2009).

Os consórcios intermunicipais não são novidade no país. Em 2005, quando a Lei dos Consórcios Públicos foi criada, os consórcios constituídos somavam a participação de 4.537 municípios e, em 2011, contabilizavam 5.631 municípios (Caldas, 2007). De acordo com o representante da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República, em entrevista concedida em outubro de 2015, estima-se que alguns municípios participem de até cinco consórcios simultaneamente. Para Caldas (2007, p. 18), “o surgimento de consórcios difusos no território e em torno de setores diferentes pode ter criado volume de experiência suficiente para respaldar um projeto de lei federal, fortalecendo o interesse dos atores nacionais em torno do tema”.

Mas apesar da grande quantidade de municípios consorciados em diferentes áreas, as informações sobre os consórcios públicos e privados existentes no território nacional não são satisfatórias. Além de poucos, os estudos não possibilitam comparação entre os Consórcios Municipais pois os dados existentes têm como referência os municípios e não os consórcios.

21 De acordo com Zimmermann e Dallabrida (2011), o primeiro consórcio que se tem notícia foi constituído no estado de São Paulo em 1969.

22 O autor não faz distinção entre os consórcios privados ou administrativos (que não foram criados em conformidade com a Lei 11.107/2005) e os consórcios públicos de direito público.

As pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic), realizadas pelo IBGE em 2001, 2003 e 2005, tratam os consórcios de forma diferenciada. Em 2001 o IBGE constatou a existência de consórcios intermunicipais em quatorze setores e, em 2003 e 2005, os consórcios foram analisados a partir de doze setores, e tratados como articulações intermunicipais e articulações interinstitucionais, respectivamente (Caldas, 2007).

Na Tabela 6, considerando um universo de 5.565 municípios no país, o IBGE registrou, em 2011, que 2903 municípios participavam de algum tipo de consórcio público intermunicipal. No entanto, a Lei 11.107/2005, que dispõe de normas gerais de contratação de Consórcios Públicos, trata tanto da constituição de Consórcios Públicos de direito público (associação pública, espécie de autarquia interfederativa), como de Consórcios Públicos de direito privado (Associação Civil sem fins econômicos) e, como não há esta diferenciação na pesquisa, não é possível identificar se os consórcios indicados pelo IBGE são de direito público ou de direito privado.

A Tabela 6 indica que, em 2011, 41% dos municípios consorciados atuavam na promoção da estratégia de regionalização da saúde, seguidos pelo meio ambiente (13%) e turismo (8%). Observa-se ainda que 88% dos municípios consorciados tinham menos de 50 mil habitantes, podendo levar a entender que para os municípios de pequeno porte, sem condições financeiras ou recursos humanos e técnicos suficientes para a implantação de serviços com maior complexidade, o consorciamento pode se apresentar uma possibilidade interessante para o enfrentamento de problemas comuns. Para Abrúcio et al. (2013, p. 1563), a maioria dos consórcios é formada por municípios pequenos porque as municipalidades de médio porte “preferem não dividir poder com os pequenos”.

A racionalização de recursos tem sido indicada como o principal motivador para que o município adote a solução da cooperação intermunicipal. O Ministério do Meio Ambiente estimou que para elaborar os planos de gestão de resíduos sólidos de todos os municípios brasileiros seria necessário aproximadamente 1 bilhão de reais. No entanto, para resolver o problema bastariam 340 planos intermunicipais de gestão integrada, a um custo de aproximadamente 200 milhões de reais (Abrucio et al., 2013). Os planos intermunicipais seriam geridos por consórcios públicos, mas para que isso aconteça é preciso mais que indução ao consorciamento, sendo também necessários planejamento e condução por parte do governo federal.

Tabela 6 - Municípios, total e com consórcio público municipal, por área de administração municipal, segundo classes de tamanho da população dos municípios 2011

Grandes regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios												
	Total	Com consórcio público intermunicipal											
		Total	Área da administração municipal (1)										
			Educação	Saúde	Assistência e Des. Social	Emprego e Trabalho	Turismo	Cultura	Habitação	Meio Ambiente	Transporte	Des. Urbano	Saneamento básico
Brasil	5565	2903	280	2288	232	143	456	248	241	704	211	402	426
Até 5.000 habitantes	1303	725	48	651	40	23	109	37	27	123	37	65	78
De 5.001 a 10.000	1212	638	44	550	55	26	84	46	46	113	41	84	78
De 10.001 a 20.000	1400	695	77	542	62	34	109	60	58	183	50	90	108
De 20.001 a 50.000	1043	511	68	354	47	36	89	60	67	161	49	93	90
De 50.001 a 100.000	324	181	20	117	15	13	31	24	21	58	17	38	47
De 100.001 a 500.000	245	137	22	67	10	9	31	18	18	56	14	29	23
Mais de 500.000	38	16	1	7	3	2	3	3	4	10	3	3	2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

(1) O município pode participar de articulação em mais de uma área.

O novo marco legal dos Consórcios Públicos abre uma nova perspectiva de cooperação municipal, mas, segundo Abrucio et al. (2011), ainda que tenha se observado uma diversificação nas formas de associativismo territorial, o consorciamento entre municípios tem crescido menos do que as necessidades de cooperação intermunicipal. No entanto, considerando que o Artigo 39 do Decreto 6.017, que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos, dispõe que a União não poderá mais celebrar convênio com consórcios que não sejam de direito público (BRASIL, 2005 e BRASIL, 2007) isso poderá levar os municípios a se interessarem pelo consorciamento como forma de acessar os recursos públicos e os consórcios privados a tornarem-se públicos.

A cooperação através dos consórcios intermunicipais constitui-se em instrumento de política pública para alavancar o desenvolvimento econômico e social dos municípios articulados em âmbito regional, possibilitando a cooperação interfederativa e a descentralização administrativa (Cruz, 2000 e 2009; Brandão, 2008; Zanella Filho, 2011 e Dieguez, 2011). E, além disso, os consórcios têm a capacidade de articular políticas públicas setoriais com política territoriais possibilitando a territorialização de políticas públicas setoriais (Caldas, 2007).

Mas como o próprio nome indica, os consórcios públicos são constituídos por entes públicos (federal, estaduais e municipais)²³ e a participação social poderá se dar através das Câmaras Temáticas ou Setoriais com a função apenas consultiva, demonstrando serem necessárias ações que visem garantir e fortalecer a participação efetiva da sociedade civil. O maior desafio, portanto, é promover a participação integrada do poder público e da sociedade civil no planejamento e gestão das políticas territoriais.

2.1.5. A nova legislação e os arranjos participativos

Desde a sua criação, em 2003, os Consad enfrentaram dificuldades para obtenção de recursos para viabilização de projetos estruturantes de âmbito territorial, mesmo os que obtiveram a certificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse

²³ Os consórcios podem ser constituídos entre entes do mesmo nível, ou seja, entre municípios ou entre estados, ou pode integrar até as três esferas: municípios, estados e União.

Público (OSCIP)²⁴, não só por conta da sua característica jurídica de associação civil de direito privado, mas também pela fragilidade e inexperiência na gestão de políticas públicas.

No decorrer do processo de implantação dos Consad e do Pronat a legislação federal relativa a transferências de recursos para entidades privadas foi sendo enrijecida, fazendo com que o apoio financeiro aos territórios tivesse que ser feito através de parceria com cada município de forma individual, com graves prejuízos à execução de projetos de âmbito territorial, pois o município não pode atuar para além de suas fronteiras. Assim, a dificuldade imposta pela legislação para transferências de recursos a entidades privadas acabou obrigando o MDS a apoiar os projetos dos Consad através de parcerias individualizadas com os municípios, aumentando as dificuldades para a execução dos planos territoriais (MDS, 2014). Mas o alto índice de inadimplência dos municípios os desabilitava a receber recursos federais e, conseqüentemente, a executar os projetos previstos para os territórios.

O Decreto 6.017/2007, que regulamenta a Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), determina no Art. 39 que “a partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido”, não restando alternativa para os distintos arranjos institucionais a não ser se adequar ao novo formato proposto pela legislação. E, para o governo, além de trazer maior segurança jurídica ao acordo de cooperação federativa, o Consórcio Público, de direito público, também favorece o controle, parte do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, dos recursos públicos colocados à disposição da cooperação intergovernamental.

Assim, diante da dificuldade de continuar com a estratégia de desenvolvimento territorial através dos Consad, em 2008, o MDS se articula com a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República para discutir a viabilidade de constituição de Consórcios Públicos (de direito público) nos territórios dos Consad, como forma de resolver as dificuldades de execução de políticas públicas e de repasse de recursos. Em meados de 2010, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),

²⁴ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é um título concedido pelo Ministério da Justiça, cuja finalidade é facilitar as parcerias com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e o recebimento de doações que podem ser descontadas no imposto de renda (Fonte: Wikipedia).

que também enfrentava dificuldades para viabilizar os repasses para os projetos de âmbito territorial²⁵, adere à ideia de constituição de consórcios em territórios onde houvesse coincidência entre as áreas dos Consad e dos Territórios da Cidadania como forma de resgatar os arranjos participativos implementados anteriormente e possibilitar a continuidade das políticas de desenvolvimento territorial implementadas por estes entes da federação. No entanto, a sociedade civil, antes com poder deliberativo e majoritário ou paritário, passa ter função apenas consultiva ou de controle social (Mascarenhas, 2012).

Este é o grande desafio da proposta de constituição dos consórcios públicos fomentada pelo MDS, MDA e SRI/SAF: como inserir a sociedade civil nos espaços de concertação das políticas públicas nos territórios? O que fazer com a sociedade civil chamada a participar dos espaços públicos de tomada de decisão, majoritária nos Consad e paritárias no Codeter, se os Consórcios Públicos de direito público são formados unicamente por representantes do poder executivo municipal?

O Decreto que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos prevê a participação de representantes da Sociedade Civil em órgãos colegiados que podem fazer parte dos Consórcios Públicos, mas Vicente Trevas (2010, p.8) defende que

“a participação social na promoção do desenvolvimento regional não pode ser simplesmente integrada em um conselho subordinado ao Consórcio Público. Neste sentido, torna-se necessário buscar meios institucionais de articular os órgãos de pactuação governamental (gestão dos recursos e investimentos) com órgãos de pactuação paritária (identificação das grandes prioridades estratégicas do território e controle social das políticas públicas)”.

Este desafio levou o MDS, MDA e SAF/SRI a elaborar um modelo de Protocolo de Intenções que considerasse a participação social como instância consultiva e, no período de 2010 a 2012, foram priorizados 23 territórios, onde haviam ações simultâneas do Consad e Território da Cidadania, para serem trabalhados com o propósito de estimular a constituição de consórcios públicos como forma de integrar e fortalecer os arranjos institucionais criados anteriormente por estes dois ministérios, dentre os quais se encontra o Território do Meio Oeste Contestado em Santa Catarina onde outros arranjos institucionais também atuam com abordagem territorial.

²⁵ O Consad é uma associação civil sem fins lucrativos e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial não têm personalidade jurídica.

2.2. As políticas e os arranjos institucionais em Santa Catarina

2.2.1. A nova arquitetura da ação pública no estado e no território

As políticas de desenvolvimento territorial federais começam a ser implementadas no estado de Santa Catarina em 2003, com os Consad e, em 2004, com o Pronat. Estes arranjos institucionais federais se defrontaram no Território do Meio Oeste Contestado com as Associações dos Municípios, criadas a partir da década de 1960, e com as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), criadas em 2003, que têm como objetivo a descentralização administrativa e a regionalização do desenvolvimento no estado (Rudnick e Mattedi, 2010).

Além da Constituição Federal de 1988 que expressa o princípio de descentralização da gestão pública, muitas Constituições Estaduais, que tiveram sua elaboração a partir de 1989, produziram avanços significativos em relação a descentralização e desconcentração político-administrativa. O Art. 114, parágrafo 3º, da Constituição Estadual de Santa Catarina prevê que “os Municípios poderão criar associações, consórcios e entidades intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum”.

Reunir atores sociais e políticos em torno de interesses comuns faz parte da história do estado. Diferentes experiências associativas e cooperativas federais e estaduais têm sido empreendidas em Santa Catarina nas últimas décadas tendo como foco o desenvolvimento regional/territorial, dentre as quais se destacam as Associações de Municípios, os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), os Consad, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania, as Secretarias de Desenvolvimento Regional e os Consórcios Intermunicipais.

A cooperação entre os governos municipais em Santa Catarina é bastante diferenciada em relação aos outros estados da federação. Neste estado o associativismo entre os municípios é um dos mais antigos e estruturados do país (Abrucio et al, 2013). Como se verá a seguir, a criação de Associações e Federações no estado de Santa Catarina vem acontecendo desde a década de 1960.

2.2.2. As Associações de Municípios catarinenses

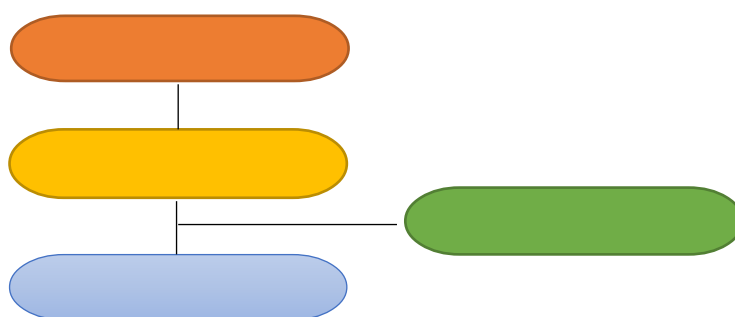
As Associações de Município de Santa Catarina têm como objetivo a integração administrativa, econômica e social dos municípios, bem como a coordenação,

elaboração e implementação do planejamento regional, atuando também na articulação com o Estado e com a União (Marques, 2003).

As Associações de Municípios são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, às quais Melo (1972, p. 79), citado por Marques (2003, p. 8), refere-se como “curiosas figuras de Direito Privado, integradas por instituições de Direito Público”, que atuam como organismos de cooperação para o fortalecimento da estrutura técnica e administrativa dos municípios e na prestação de serviços, na capacitação e orientação dos agentes públicos e políticos visando ao desenvolvimento regional (Martinho e Filippim, 2012).

A estrutura das Associações de Município (Figura 8) é formada por uma Assembleia Geral composta pelos prefeitos, vice-prefeitos (suplentes) e os presidentes de câmaras municipais da região; uma diretoria integrada por três prefeitos: um presidente e dois vice-presidentes; um conselho fiscal composto por três membros efetivos e três suplentes (prefeitos e vereadores, eleitos pela Assembleia Geral); e Secretaria Executiva que tem um papel de ligação entre a equipe técnica e os prefeitos associados (Marques, 2003).

Figura 8 - Estrutura organizacional da AMMOC



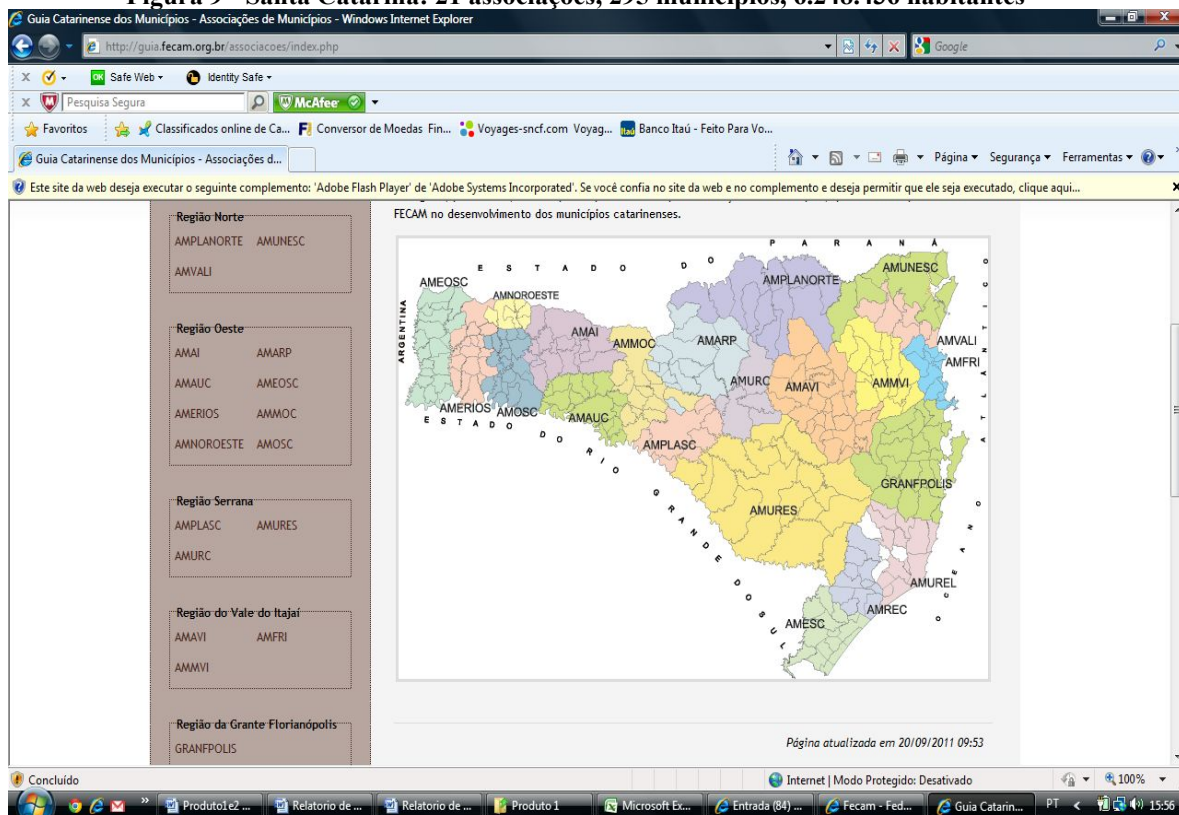
Fonte: dados da pesquisa, elaboração própria

A primeira Associação de Municípios do estado de Santa Catarina, e a segunda mais antiga do país, Associação dos Municípios do Meio Oeste (AMMOC), foi criada em 1961, em Joaçaba. Ao todo, hoje, são 21 as Associações que envolvem os 295 municípios do estado, conforme demonstra a Figura 9. A Federação Catarinense de Municípios (FECAM), criada em 1993, contribui para a gestão dos seus associados de forma consorciada. Segundo Abrucio et al. (2013), o modelo de associativismo entre municípios encontrado em Santa Catarina não existe em nenhum outro estado do país.

Na época de sua criação, a AMMOC reunia 26 municípios. Em 1963 este número subiu para 37 e, a partir de 1968, os municípios se desmembraram criando associações próprias. Hoje a AMMOC congrega 13 municípios.

Segundo o representante da FECAM, em entrevista concedida em outubro de 2014, esse processo de criação das associações em Santa Catarina se iniciou com a AMMOC e depois foi se ampliando. “Às vezes um município sai de uma associação e entra em outra. O município é que tem o poder de decidir onde vai se associar”. A maioria das associações no estado tem mais de 20 anos e a mais nova é a AMURC (Associação dos Municípios da Região do Contestado), criada em 2009. A criação de novas associações muitas vezes se justifica apenas pelo interesse de novas coalizões político-eleitorais (Martinho e Filippim, 2012), mas para que um município possa associar-se a outros é preciso que a Câmara de Vereadores autorize, por lei, a sua participação, “o que evidencia o caráter facultativo do associativismo intermunicipal e independente da ingerência dos demais níveis governamentais” (Marques, 2003, p. 9).

Figura 9 - Santa Catarina: 21 associações, 295 municípios, 6.248.436 habitantes



Fonte: FECAM, 2014

José Eli da Veiga (2006, p. 6), destaca o caráter inovador das associações de município em Santa Catarina: “em movimento independente das demarcações adotadas pelo governo estadual (Microrregiões Polarizadas e Bacias Hidrográficas), e pelo IBGE (Microrregiões e Mesorregiões Geográficas), os municípios catarinenses se organizaram em 21 microrregiões “espontâneas”, conhecidas como regiões das associações, cada uma com seu respectivo centro regional chamado de município-polo”.

Para Rover e Mussoi (2011, p. 66), as inovações que resultaram nas experiências de ação pública local/territorial tiveram início no período militar (1964-1985) pelas associações de municípios, mas “as demandas de democratização pela sociedade criou maior grau de autonomia para as unidades descentralizadas da federação”, principalmente pós Constituição Federal de 1988, que permite aos estados a adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e local (Dallabrida, 2011), como é o caso de Santa Catarina com as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR).

2.2.3. As Secretarias de Desenvolvimento Regional

A Constituição Estadual de Santa Catarina (1989), no seu Art. 110 - § 1º prevê:

“a criação, a incorporação, a fusão e desmembramento de Municípios, preservadas a continuidade e a unidade histórico cultural do ambiente urbano, farse-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual”

e, o Art. 138, determina que “a política de desenvolvimento regional será definida com base nos aspectos sociais, econômicos, culturais e ecológicos”.

Assim, em 2003, através da Lei Complementar nº 243, o governo estadual implementa as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) como forma de descentralização política e administrativa, dividindo e organizando o Estado de Santa Catarina em microrregiões que funcionam como administrações regionais responsáveis por fazer o elo entre os interesses locais e as políticas do governo do estado.

O Art. 9º desta lei prevê que a execução das atividades da administração estadual passaria a ser descentralizada e desconcentrada, operacionalizadas preponderantemente pelas SDR e por outros órgãos de atuação regional. As SDR passaram a ser responsáveis pela regionalização do planejamento e do orçamento. A descentralização passa a ser entendida como uma estratégia para a melhoria na gestão pública, mas para

Karam (2012), iniciativa como a do governo de Santa Catarina também poderia ser entendida uma reação dos estados à *invasão* do poder federal em seus territórios.

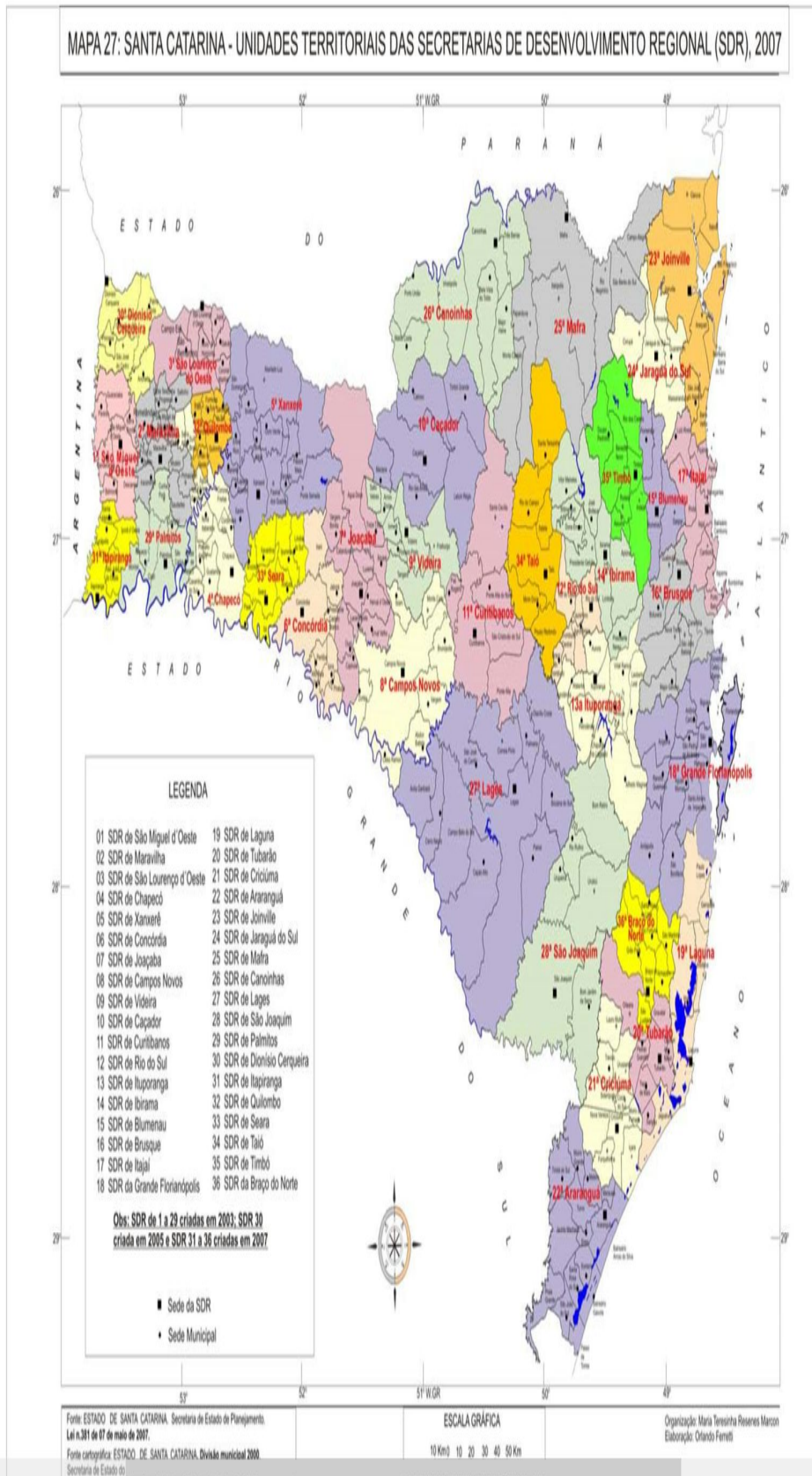
No entanto, de acordo com Boiser (2004), citado por Dallabrida et al. (2011, p. 40): “La descentralización se puede crear por decreto o por ley en sus aspectos formales, pero no se puede sacar de la cabeza de la gente el centralismo mediante idéntico mecanismo. Hay pues, una gran asimetría entre ambos desde el punto de vista de su construcción/deconstrucción”²⁶.

A política de descentralização implementada em Santa Catarina pelo Governo de Luiz Henrique da Silveira, partir de 2003, através de estruturas governamentais geograficamente descentralizadas, representa para Rover e Mussoi (2011, p. 66) “a experiência brasileira de maior potencial para uma qualificação na dimensão administrativa da descentralização do Estado”, com potencial para inserção das regiões administrativas majoritariamente rurais nos processos de desenvolvimento.

A Lei Complementar nº 243, de 2003, normatizou a atuação das secretarias de forma regionalizada, descentralizando as funções administrativas e desconcentrando a máquina pública em prol do desenvolvimento regional. Para o alcance dos objetivos 408 cargos comissionados (de livre nomeação pelo Governador do Estado) foram colocados à disposição das 36 SDR, além dos servidores públicos efetivos (Marcon, 2009). A distribuição das 36 SDR no estado de Santa Catarina pode ser observada na Figura 10.

²⁶ A descentralização, em seus aspectos formais, pode ser criada por decreto ou por lei, mas não se pode tirar o centralismo da cabeça das pessoas através deste mecanismo. Há uma grande assimetria entre ambos do ponto de vista de sua construção/desconstrução (Tradução livre da autora)

Figura 10 – Santa Catarina: Secretarias de Desenvolvimento Regional (2007)



Fonte: Marcon (2009)

A estrutura organizacional da SDR compreende: 1) o Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR), órgão colegiado da Secretaria; 2) o gabinete do secretário, que é composto pela assessoria jurídica e de comunicação; 3) diretoria geral, subordinada ao gabinete do secretário; e 4) órgãos de execução de atividades meio, compostos pelas gerências de administração e de planejamento e 5) órgãos de atividades finalísticas, compostos pelas gerências de saúde; educação; infraestrutura; turismo cultura e esporte; desenvolvimento econômico e agricultura e assistência social, trabalho e habitação, conforme demonstrado na Figura 11.

Figura 11 - Organograma das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SC)



Fonte: SDR de Xanxerê, 2015

A participação social – para apoiar a gestão regional e efetivar o processo de descentralização - está prevista nas SDR através dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). Cada município se faz representar no CDR pelo prefeito, presidente da Câmara de Vereadores e dois representantes da sociedade civil nomeados por decreto do executivo estadual. Além destes, sob a presidência do Secretário da SDR, participam ainda do CDR um representante da Secretaria de Estado da Fazenda e da Secretaria da

Segurança Pública e Defesa do Cidadão. O CDR foi criado como um “órgão de deliberação coletiva, de aconselhamento, orientação e formulação de normas e diretrizes para a execução de programas e ações voltadas ao desenvolvimento regional” (Marcon, 2009, p. 246).

A exposição sobre os arranjos presentes no Território do Meio Oeste Contestado (federais, estadual e regional): Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, Território da Cidadania, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Associação de Municípios serve de base para entender o contexto em que se insere a estratégia formulada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais (SAF/SRI) para implementação de Consórcios Públicos como estratégia de desenvolvimento territorial.

De forma resumida, na Tabela 7, vê-se que a cooperação intermunicipal foi a força motora de criação dos diferentes arranjos que têm como objetivo principal o desenvolvimento territorial/regional. O Consad e o Território da Cidadania têm propostas similares e convergentes e o mesmo pode-se dizer das Associações de Municípios e Secretarias de Desenvolvimento Regional. O Consórcio, com objetivos mais amplos, pode atuar de forma complementar com qualquer um destes arranjos. A diversidade de arranjos presentes no Território do Meio Oeste Contestado está atrelada à riqueza de sua história, como veremos nos capítulos 3 e 4.

Tabela 7 – Objetivos dos arranjos institucionais do Meio Oeste Contestado

Arranjo	Objetivos
CONSAD	Desenvolvimento territorial: combate à pobreza, segurança alimentar, desenvolvimento territorial, gestão social, inclusão produtiva, geração de renda
TC	Desenvolvimento territorial: combate à pobreza, fortalecimento da agricultura familiar, inclusão produtiva, geração de renda, integração de políticas, gestão social
AM	Desenvolvimento regional: articulação intermunicipal e coalizão regional dos interesses municipais.
SDR	Desenvolvimento regional: descentralização administrativa e desconcentração política com vistas ao desenvolvimento regional
Consórcios	Cooperação intermunicipal para resolução de problemas comuns

Fonte: dados da pesquisa, elaborado pela autora

Considerações gerais sobre o capítulo

Neste capítulo foram apresentadas as políticas públicas federais e estadual e os arranjos institucionais voltados ao desenvolvimento territorial com seus respectivos recortes e peculiaridades. Evidenciou-se que a multiplicidade de arranjos e recortes foi resultado de tentativas de preencher o vazio institucional deixado pela Constituição Federal (1988) que ao autonomizar os entes federativos dificultou a relação entre os diferentes níveis de governo.

A inexistência de uma política que pudesse integrar as diversas iniciativas voltadas ao desenvolvimento territorial acabou levando o governo federal a buscar, nas experiências da Alemanha e da França, referências para a construção de um marco legal que facilitasse o repasse de recursos e a territorialização das políticas públicas. Os consórcios públicos surgem então como uma estratégia inovadora de gestão territorial que ainda precisa ser conhecida e aprimorada, principalmente no que diz respeito à participação social.

Ainda que não seja um tema novo, pois o associativismo entre os municípios já estava previsto na Constituição Federal de 1937 e era referência em São Paulo nos anos 1980, os consórcios intermunicipais ganharam nova roupagem com a Lei 11.107/2005 que prevê tanto a constituição de consórcios públicos de direito público como consórcios de direito privado. No entanto, o Decreto 6.017/2007 que regulamenta a Lei de Consórcios, determina que só os consórcios de direito público poderão acessar os recursos públicos.

O consórcio público implementado no Meio Oeste Contestado agrega treze municípios da região da AMMOC e se estabelece como um braço operacional da Associação de Municípios para as políticas territoriais. Ainda que o território do consórcio e da AMMOC tenha quase o mesmo recorte da microrregião estabelecida pela Secretaria de Desenvolvimento territorial de Joaçaba, não há integração do governo estadual com este e/ou com os demais arranjos presentes no Meio Oeste Contestado.

Mas do que um aparato legal, o consórcio intermunicipal é um arranjo que expressa a tradição de associação e cooperação entre os municípios do estado de Santa Catarina que tem origem na colonização europeia que avançou no estado em diferentes momentos de sua história como veremos no Capítulo III a seguir.

CAPÍTULO III – O TERRITÓRIO CONTESTADO: DA GUERRA PELA TERRA AO AGRONEGÓCIO

Este capítulo apresentará o Meio Oeste Contestado, região onde se insere o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado – recorte espacial da pesquisa – desde a sua história de guerra pela posse da terra ao atual agronegócio, onde a agricultura familiar ocupa lugar de destaque, demonstrando suas similitudes com a Terceira Itália nas formas de articulação para viabilizar o desenvolvimento. A identidade e o capital social estão na origem do território. A agricultura familiar e o agronegócio são apresentados para mostrar as diferentes formas de intervenção econômica e lógicas de ação no território.

3.1. A guerra santa

O nome “Contestado” é resultado da disputa de terras pelos estados do Paraná e Santa Catarina, logo após o seu desmembramento da então Província de São Paulo, quando a região foi palco de um movimento messiânico-milenarista, que ocorreu entre 1912 e 1916. A figura 12 apresenta a localização do território do Contestado no estado de Santa Catarina.

O Brasil tem registros de vários movimentos messiânicos que ocorreram, em sua maioria, entre populações rurais no século compreendido entre 1820 e 1920. Maria Isaura Pereira de Queiroz (1965) levantou a existência de nove movimentos messiânicos, mas apenas o movimento do Contestado teria característica milenarista²⁷ (Negrão, 2001).

Para Queiroz (1966, p. 286), o conceito de messianismo “compreende todo e qualquer conjunto de crenças religiosas, ideias e atividades, através dos quais uma coletividade (...) expressa a sua recusa diante de intoleráveis condições de existência, manifestando a esperança de que um herói sobrenatural abrirá as portas de uma vida livre de misérias e injustiças”. Um movimento messiânico como o que se viu no Contestado, segundo Queiroz (Id., 1966, p. 287), “é todo aquele em que um número

²⁷ Milenarismo - a palavra deriva do latim *millenium* (mil) e designa a doutrina religiosa que anuncia o regresso de Jesus Cristo para constituir um reino com duração de mil anos (Bíblia - Apocalipse 20, v. 1 a 10). Os primeiros cristãos acreditavam no reino de Messias que duraria mil anos. Nesse contexto, a crença na vinda de um messias levou a entender o milenarismo como sinônimo de messianismo. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Milenarismo>)

maior ou menor de pessoas, em estado de grande exaltação emotiva, provocado pelas tensões sociais, se reúne no culto a um indivíduo considerado portador de poderes sobrenaturais, e se mantém reunidas na esperança mística de que serão salvas de uma catástrofe universal e (ou) ingressarão ainda em vida num mundo paradisíaco: a terra sem males, o reino dos céus, a cidade ideal...”.

Figura 12 - Santa Catarina: Região do Contestado



A diferença entre messianismo e milenarismo está na crença e na ação, segundo Negrão (2009, p. 32) pois enquanto o primeiro “diz respeito à crença em um salvador, o próprio Deus ou seu emissário, e à expectativa de sua chegada, que porá fim à ordem presente, tida como iníqua ou opressiva, e instaurará uma nova era de virtude e justiça; o segundo refere-se à atuação coletiva (por parte de um povo em sua totalidade ou de um segmento de porte variável de uma sociedade qualquer) no sentido de concretizar a nova ordem ansiada, sob a condução de um líder de virtudes carismáticas”.

Weber (2009) define carisma como uma qualidade pessoal extraordinária ou sobrenatural, magicamente condicionada, onde se destacam os profetas e os sábios curandeiros. O carisma é um fenômeno típico de dominações religiosas (proféticas), e com grande poder revolucionário, em épocas com forte vinculação à tradição, mas na sua forma mais pura é autoritário e dominador. A autoridade carismática depende do reconhecimento dos dominados e a dominação carismática, por sua vez, envolve obediência ao líder em virtude de confiança pessoal em revelação ou heroísmo (Weber, 1922). Figuras carismáticas – políticos ou profetas - têm influenciado o curso da evolução de civilizações inteiras (Giddens, 1994).

O movimento do Contestado apresentou certo ineditismo, pois a principal liderança mística foi morta no primeiro combate, mas a dominação carismática empreendida pelos seus seguidores continuou (Machado, 2004).

A implantação da República atingiu diretamente a população rural deflagrando movimentos de luta pela posse de terras como a Guerra do Contestado (Martins, 1981). A grande região compreendida entre o Oeste de Santa Catarina e do Paraná esteve durante muito tempo em disputa, primeiramente com o Reino de Espanha, depois com a República Argentina e, por último, entre os atuais estados de Santa Catarina e Paraná (MDA, 2006). A Guerra do Contestado aconteceu exatamente durante estes momentos instáveis de fixação de limites entre os estados de Santa Catarina e do Paraná.

A situação de conflito foi agravada quando o território contestado foi cortado pela Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande (Figura 13), que pertencia *Brazil Railway Company*, uma companhia americana que chegou a controlar 47% das ferrovias brasileiras. Foram utilizados mais de 10 mil operários na sua construção (1908-1910), trazidos de várias partes do país, e abandonados na região após o término dos trabalhos, muitos dos quais participaram da Guerra do Contestado (Espig, 2005).

Figura 13 - Contestado: área de litígio e de combate



A *Brazil Railway*, que montou acampamento em plena zona contestada, se apropriou de enormes áreas do Brasil, maiores do que a Bélgica e a Holanda juntas (Queiroz, 1966). A empresa americana havia recebido do governo o direito a 15 km de terras de cada lado da estrada, resultando na desapropriação e retirada dos que ali

viviam (Espig, 2005). A *Brazil Railway* criou a *Southern Brazil Lumber and Colonization Company* com o objetivo de colonizar as terras laterais da ferrovia e de outras áreas de seu interesse. Segundo Queiroz (1966, p. 75), “via-se flutuar por toda a parte a bandeira estrelada dos Estados Unidos”. Estima-se que em quatro décadas de atividades da *Lumber* no país desapareceram cerca de quinze milhões de araucárias das florestas brasileiras (Favarin, 2009).

Mas além desta, empresas de outros países dedicavam-se à especulação de terras na região com a anuência dos governos dos estados de Santa Catarina e do Paraná, que facilitavam o acesso a grandes superfícies do território às empresas estrangeiras, expulsando os brasileiros que aí viviam. A ocupação imperialista, acompanhada de uma progressiva e crescente desnacionalização, contrastava com a fome, a miséria, a ignorância e a superstição existentes no território (Soares, 1931; Torres, 1914; Queiróz, 1966).

A expulsão dos posseiros feita pela *Brazil Railway* e o privilégio dado aos estrangeiros na escolha das terras evidenciaram o clima de tensão social existente na região. Além disso, a exploração industrial da madeira feita pelas empresas estrangeiras causou sérios prejuízos para a colheita da erva-mate e a subsistência de muitas famílias que ali viviam (Machado, 2004). Monteiro (1974) afirma ainda que o impacto da penetração de novas relações capitalistas aumentou a diferenciação entre as classes sociais e levou à emergência de um novo tipo de violência com a ruptura da ordem social.

“A propriedade da terra é fonte não desprezível de poder político. (...) Ela permanece (e continuamente se renova) como importante fonte de acumulação e como garantia de exploração e poder”, diz Regina Bruno (2009, p. 214). Para Queiroz (1966), no Contestado, as massas camponesas manifestaram a clara consciência da necessidade de garantir o seu “direito de terras”.

O Capitão Matos Costa, oficial do exército encarregado das negociações de paz, declarou na época que “a revolta do Contestado é apenas uma insurreição de sertanejos espoliados de suas terras, nos seus direitos, na sua segurança. A questão do Contestado se desfaz com um pouco de instrução e o suficiente de justiça, como um duplo produto que ela é da violência que revolta e da ignorância que não sabe outro meio de defender o seu direito” (Machado, 2004, p. 249). A Figura 14 apresenta os sertanejos que lutaram na Guerra do Contestado.

Figura 14 – Os sertanejos na Guerra do Contestado



A Guerra do Contestado foi resultado de um conjunto de fatores econômicos, sociais, culturais e religiosos que levou à formulação de um projeto de rebeldia sertaneja (id., 2004) que deixou suas marcas na formação de uma identidade regional. Machado (Ibid., 2004 p. 123) observa que “o longo período de indefinição entre as divisas marcou profundamente a natureza da ocupação demográfica da região e o perfil social e político destas comunidades”. Para Favarin (2009, p. 3) há, ainda hoje, “uma identificação econômica, social e cultural, e também na organização política do Estado, nas suas diversas instâncias neste território regional”. Viveram neste território cerca de 20 mil fanáticos, seis mil dos quais morreram no decorrer dos quatro anos que durou a Guerra Santa.

3.2. . Da pequena lavoura ao agronegócio

“A pequena lavoura cabocla, que produzia alimentos para a subsistência e criava animais domésticos era tolerada pelos fazendeiros... Com a chegada das companhias colonizadoras, vai ocorrendo uma mudança no modo de vida das famílias caboclas os colonos passaram a ocupar as terras que até então pertenciam aos caboclos. ‘De modo geral, os italianos entenderam como legítima a ação da companhia na retirada dos intrusos nela estabelecidos’” (Goularti Filho, 2001, p. 99).

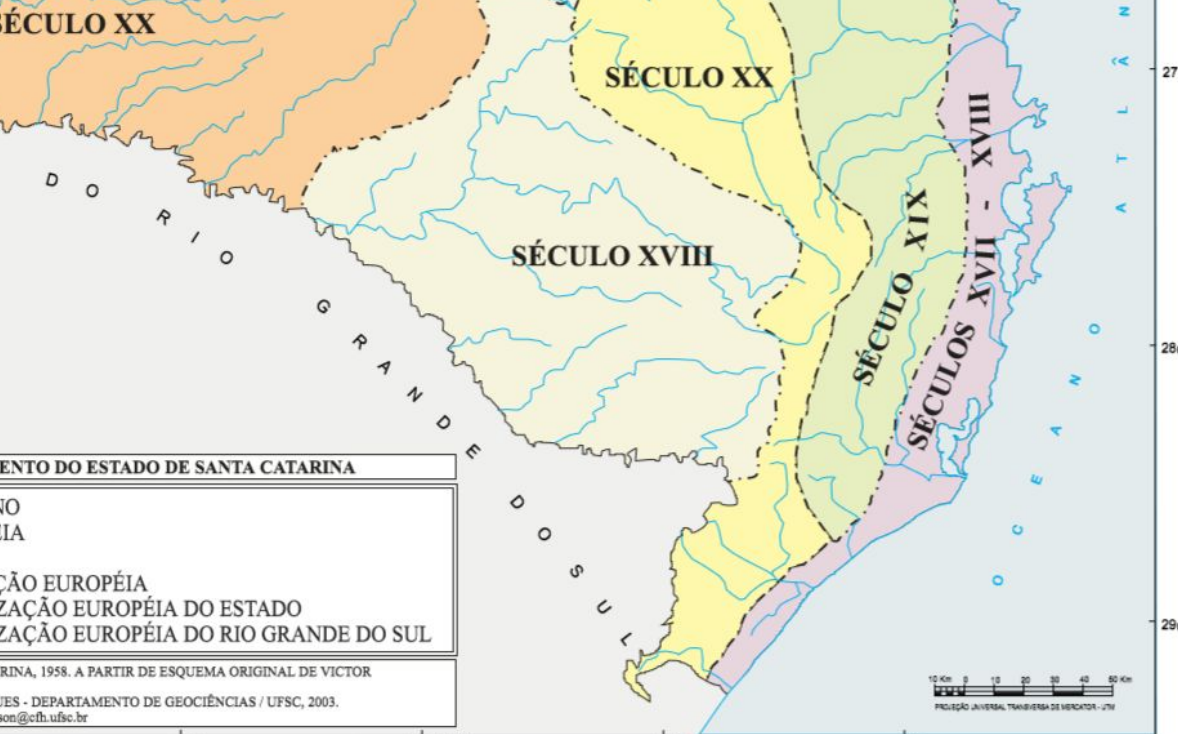
Segundo Machado (2004, p. 41), “os vazios demográficos deixados como resultado do conflito, principalmente em virtude da violência em sua fase final, foram preenchidos por pequenos agricultores de origem europeia”, muitos dos quais vieram

para trabalhar na construção da estrada de Ferro e aí permaneceram após o seu término²⁸.

Os descendentes de imigrantes italianos e alemães instalaram suas colônias no Meio Oeste, uma região matizada de grandes e pequenas propriedades, dando novos contornos econômicos e sociais ao lugar que abrigaria, a partir dos anos 50 e 60, a grande agroindústria que se abriria aos mercados nacionais e internacionais. Para alguns autores como Bittencourt e Castro (1996) e Marques (2003), a colonização alemã e italiana foi a responsável pela criação das condições materiais para o sistema integrado de produção através da agroindústria: os alemães haviam transportado para Santa Catarina a vivência comunitária de sua pátria de origem sustentando a união necessária para a superação as dificuldades que se apresentavam à organização em uma nova sociedade e, os imigrantes italianos, por sua vez, “devotaram-se a atividades cooperativas e sindicais, em razão de seus ideais de terra e liberdade, solidariedade e associativismo” (Bittencourt e Castro, 1996, p. 22). A região do Contestado teve frentes de colonização europeias conduzidas a partir de São Paulo e do Rio Grande do Sul desde o século XVIII como se pode observar na Figura 15.

O espírito comunitário observado no estado tem referência no *Bittarbeit* (ajuda mútua) entre os grupos germânicos (mutirão, associativismo) que criou as bases do cooperativismo rural que se efetivou no Estado como uma de suas instituições sociais. (Lago, 2000 e Marques, 2003). Segundo Marques (2003, p. 158), “essa capacidade do catarinense para a ajuda mútua através do associativismo e do cooperativismo é o que Putnam (1996) chama de capital social, que está relacionado com as características de organização social e de relações cívicas existentes”.

28 A análise das folhas de pagamento da Lumber feita por Machado (2004) indicou a existência de 20% de trabalhadores com nomes luso-brasileiros, 50% de origem polonesa ou ucraniana e 30% de origem alemã ou anglo-saxã.



evolução da povoação no estado de Santa Catarina

DEPARTAMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
 DIVISÃO DE GEOLOGIA
 EVOLUÇÃO EUROPEIA
 DA POVOAÇÃO EUROPEIA DO ESTADO
 DE SANTA CATARINA
 EVOLUÇÃO EUROPEIA DO RIO GRANDE DO SUL
 SANTA CATARINA, 1958. A PARTIR DE ESQUEMA ORIGINAL DE VICTOR
 MARQUES - DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS / UFSC, 2003.
 victor.marques@cfh.ufsc.br

Fonte: Marques (2003)

Berço dos Complexos Agroindustriais (CAI) - Sadia, Perdigão, Seara e Aurora - o Oeste de Santa Catarina se destaca também pelo grande número de pequenas agroindústrias de suínos, aves e leite. A região abriga cerca de 50% dos estabelecimentos rurais do estado, respondendo por mais da metade do valor bruto da produção agropecuária do estado.

Os Complexos Agroindustriais pressupõem a integração de pelo menos dois setores: a agricultura e a indústria, a montante e a jusante (Kageyama, 1990), bem como a interdependência entre insumos, produção agropecuária e processamento/distribuição (Araujo, Wedekin e Pinazza, 1990). O modelo bem sucedido de integração da agricultura familiar à grande agroindústria possibilitou a criação na região do maior complexo de produção, abate e transformação de carne suína e de aves no Brasil e América Latina (Guanziroli, 2008).

Ainda que Paulilo (1987, p. 24), entenda a integração “como um campo de forças (...) um jogo de ganhos e perdas, onde os aspectos positivos e negativos estão indissocialmente ligados como faces de uma mesma moeda”, Bittencourt e Castro (1996, p.25) defende que (...) “o agricultor, associado às agroindústrias, dá o seu salto ao sistema capitalista. (...) O sistema integrado de produção representou possibilidades técnicas e financeiras aos colonos para modernizarem o modo de produção”. Para Elias e Pequeno (2006), a agricultura familiar aliada ao agronegócio cria um vínculo indissociável entre o rural e o urbano contribuindo para uma nova ruralidade.

Na análise de Silva (1991, p.188), as relações dos proprietários rurais com as agroindústrias se estabelecem como suporte material da produção, possibilitando aos grupos empresariais “as bases de sua acumulação capitalista, assumindo economicamente a gestão territorial da região e a produção das agroindústrias, socialmente se constituindo na principal fonte de poder que afeta a comunidade”.

Na região Oeste catarinense os CAI têm uma forte interrelação com a agricultura familiar e com as pequenas e médias empresas, não só como fornecedores de bens e serviços, mas também como produtores dos mesmos produtos nos mesmos espaços.

O conceito de agricultura familiar foi definido por lei (Lei nº. 11.326/2006) que especifica quatro módulos fiscais e a contratação de até dois empregados permanentes como os limites máximos para um empreendimento familiar na agricultura brasileira. Determina também que a mão de obra deve ser predominantemente da própria família e

a renda originada das atividades na propriedade; a direção também tem que ser feita por um membro da família (Graziano da Silva, 2010).

No Oeste catarinense novas formas de organização da produção e processamento de alimentos de base artesanal vêm ganhando relevância. Se por um lado as grandes empresas agroindustriais incentivam o aumento da escala e a especialização da produção, levando a um processo de seleção, concentração e exclusão dos produtores (Miele e Waquil, 2007), por outro lado, as organizações existentes no território (Associações de Municípios e de produtores) buscam novas formas de inserção da agricultura familiar através da diversificação e qualidade diferenciada dos produtos, visando ao desenvolvimento territorial.

A região, conhecida pela atuação das grandes agroindústrias convencionais, passa por um processo crescente de legitimação da agroindústria familiar rural com ênfase nos produtos coloniais como forma de agregação de valor aos produtos agropecuários (Mior, 2010). A agroindústria familiar rural é uma forma de organização que envolve a família rural na produção, processamento e/ou transformação de parte de sua produção, objetivando a agregação de valor aos produtos agropecuários (Gomes e Schmidt, s/d). A agroindustrialização é resultado da busca de novas fontes de renda para famílias rurais em razão da estagnação das atividades exclusivamente agrícolas e das reconfigurações dos mercados agroalimentares (Wesz Júnior et al., 2008).

A diversificação produtiva, especialmente dentro do sistema agroalimentar, tem se mostrado expressivas em quantidade, distribuição espacial e variabilidade de produtos (Id., 2008). Esse movimento surge com o esgotamento da fronteira agrícola, motivado pela escassez de terras, problemas ambientais e falta de políticas de incentivos à agroindústria que levaram à migração (desterritorialização) da agroindústria regional de suínos e aves para o Sudeste e Centro-Oeste, fazendo com que a região Oeste tivesse que se reinventar (Mior, 2005).

3.3. Territorialização, desterritorialização e reterritorialização

A crise dos anos 80, segundo Testa et al. (1996), resultado da concentração da suinocultura; da diminuição do crédito agrícola e aumento das taxas de juros; da redução da produção do milho e soja e da redução da rentabilidade no estado de Santa Catarina, foi a responsável pelo processo de desterritorialização, com a implantação de novas plantas industriais e sistemas de integração na produção de aves e suínos nas

regiões Centro-Oeste e Sudeste. No entanto, na década de 90 houve um movimento inverso, de reterritorialização, com o reposicionamento destas empresas reinvestindo em suas plantas agroindustriais no Oeste catarinense visando adequá-las à exportação de produtos de maior valor agregado para os novos mercados. Os movimentos de territorialização e desterritorialização, segundo Mior (2005), acompanham o processo de globalização.

A abertura de novos mercados levou as agroindústrias de carne a se reposicionarem e se especializarem passando a produzir um *mix* de produtos: frango inteiro, cortes e CMS (Carne Mecanicamente Separadas) para atender as novas exigências do mercado externo. A União Européia estabeleceu um rígido controle de qualidade sanitária das aves e, para o Japão, além de cortes precisos, que não podiam ser feito por máquinas, exigindo treinamento especial, demandava atendimento à legislação do país no que diz respeito aos resíduos de agroquímicos. Exigências de cunho religioso da Arábia Saudita também interferiram diretamente na linha de abate, que deveria estar voltada para Meca. As estratégias da Sadia, Perdigão, Seara e Aurora foram de ampliar a capacidade industrial e de se especializar para atender ao mercado externo (Aigner, 2011).

Nessa constelação particular palavras como desnacionalização, desterritorialização, reterritorialização, verticalização, desverticalização tomaram forma e sentido e os conflitos se fizeram presentes entre as agroindústrias convencionais e as agroindústrias familiares que passaram a trabalhar com os mesmos produtos no mesmo território.

3.4. Inovação e pesquisa

A implantação de um sistema de integração industrial, articulando a produção familiar à agroindústria, influenciou um processo de inovação e aprendizagem das pequenas empresas que resultaram, por exemplo, no desenvolvimento de novas máquinas e equipamentos para processamento de produtos agropecuários. As tecnologias artesanais passadas de pai para filho que por muitas gerações vem industrializando parte de sua produção, foram aprimoradas, criando um mercado dinâmico na região voltado para o setor agroindustrial na produção de máquinas e equipamentos para seleção de grãos, embaladeiras, alimentadores para balanças, etc. (Gomes e Schmidt, s/d). Além disso, as pesquisas desenvolvidas pela Embrapa, em

parceria com os produtores integrados possibilitaram, dentre outros, a criação do Suíno Light, com mais carne e menos gordura (Mior, 2005).

Posteriormente, o processo de reestruturação e reengenharia das grandes empresas, nos anos 90, resultou na desverticalização e na descentralização de algumas atividades para as pequenas empresas. A terceirização dos serviços de manutenção elétrica e mecânica contribuiu para fortalecer o setor metal-mecânico no Meio Oeste Catarinense que passou a desenvolver novas máquinas e equipamentos, com impactos significativos na economia regional (cerca de mil empresas e 15 mil empregos diretos). O setor passou a ter participação importante no PIB com a exportação de máquinas e equipamentos para abate, processamento e industrialização de carnes para América Latina, América Central, África do Sul e Ásia. Este segmento tem ainda forte atuação na área de peças e serviços para veículos automotores; tecnologia de refrigeração; equipamentos, peças e serviços para a indústria em geral e para a agricultura (id., 2005).

O sucesso das agroindústrias convencionais e familiares no Oeste catarinense se deve também à constituição de diferentes tipos de redes, com destaque para as redes de telecomunicações, ciência e tecnologia mais avançadas que podem ser encontradas em áreas rurais consideradas “modernizadas” nos municípios da região, o que não é comum no interior do Brasil (Pertile, 2011). Nesse aspecto a região se assemelha ao processo de desenvolvimento local vivenciado na Terceira Itália.

3.5. A agroindústria familiar

O processo de externalização das atividades e re-espacialização das grandes agroindústrias, ocorrido nos anos 90, teve impactos importantes no Meio Oeste Catarinense, contribuindo para o surgimento de novos atores e de pequenas e médias empresas no abate e industrialização de suínos e aves. Apesar de Guanzioli (2008) afirmar que as agroindústrias rurais do Oeste Catarinense foram experiências bem-sucedidas que surgiram e evoluíram de forma natural e espontânea e sem maior intervenção governamental, para Mior (2005) isso foi consequência de políticas públicas, com destaque para a descentralização dos serviços de inspeção animal, e de mudanças nas estratégias das grandes empresas.

A região Oeste catarinense era mais vantajosa para as os complexos agroindustriais porque a produção familiar tinha regularidade na entrega, maior controle de qualidade da matéria-prima, contribuindo a implementação de uma estratégia de

sofisticação e diferenciação dos produtos no mercado interno e atendimento às crescentes exigências de sanidade e qualidade do mercado externo, ou seja, parceiros perfeitos para o modelo de integração implantado na região (Mazzali, 2000 e Antonello, 2009).

Mas as relações entre a agroindústria tradicional e os produtores regionais nem sempre foram vantajosas para estes últimos. A crise econômica dos anos 80 resultou também em crise na relação das agroindústrias com a produção familiar, levando a um intenso processo de seleção, concentração e exclusão de suinocultores familiares. A subordinação do produtor integrado ao capital industrial, e a consequente perda de autonomia sobre o seu estabelecimento agrícola, de acordo com Silva e Antonello (2009, p. 9), já era apregoado por Kautsky (1998, p. 351), para quem “este passa a existir em função das necessidades específicas do estabelecimento industrial que passa a ditar-lhe as regras”.

Com os ganhos cada vez mais reduzidos em função da queda dos preços dos produtos e ampliação dos preços de insumos, os produtores integrados às grandes agroindústrias tiveram que procurar outras formas de elevar a renda familiar. Um dos caminhos encontrado foi a retomada da pecuária leiteira para produção de queijos que acabou por transformar a região na maior bacia leiteira do estado. Segundo Gomes (2009), os dados do Censo Agropecuário de 2006 indicaram que o Oeste Catarinense teve o maior aumento percentual dentre as principais bacias leiteiras do país, 391% no período de 1996-2006, com a produção de 1,34 bilhões de litros de leite. Esta é a terceira maior Mesorregião produtora de leite do Brasil. Para Fischer et al. (2011), a produção de leite em Santa Catarina é significativa para o setor econômico e social, e o Oeste catarinense responde por mais de dois terços da produção estadual. A produção de queijo e requeijão das pequenas agroindústrias familiares equivale ao produzido pela agroindústria empresarial, demonstrando a capacidade de reconversão da produção familiar da região.

Posteriormente, a Sadia e Perdigão passaram a se dedicar mais ao setor de alimentos congelados e com isso se desvincularam de cadeias específicas de produção de matéria-prima, abrindo espaço para o desenvolvimento das agroindústrias familiares. A Cooperativa Central Oeste Catarinense (Cooperativa dos assentamentos da reforma agrária) passou a liderar o abate na região, assumindo o lugar histórico da Sadia (Mior, 2005).

O processo de desverticalização das agroindústrias convencionais e o movimento dos agricultores vinculados aos complexos agroindustriais em busca de alternativas para a crise acabaram por contribuir para a horizontalização da produção e ressignificação dos produtos tradicionais e coloniais (Id., 2005).

Este processo resultou em novos arranjos territoriais, com os complexos agroindustriais e as agroindústrias familiares trabalhando com os mesmos produtos no mercado regional, num processo de legitimação da agroindustrialização de base familiar. As agroindústrias artesanais ou de pequeno porte se inseriram no processamento dos mesmos tipos de matéria prima que as grandes agroindústrias e estas, por sua vez, passaram a trabalhar com produtos que até então eram específicos da agricultura familiar, como os produtos coloniais. A Sadia lançou o salame tipo colonial²⁹ e passou a produzir o frango caipira e o frango orgânico (Ferrari, 2011 e Mior, 2005).

A entrada da Sadia no segmento de produtos coloniais já indicava que o mercado de nicho ocupado pela agroindústria familiar rural poderia se transformar num grande mercado no futuro. Mior (2005) destaca que esse processo de descomoditização demonstrou que a agroindústria convencional está atenta à evolução de mercado dos produtos de qualidade diferenciada com maior valor agregado, mas a agroindústria familiar está mais próxima do consumidor e detecta isso com maior rapidez, configurando o enraizamento cultural da agroindústria colonial.

A rearticulação das estruturas agrícolas e agroindustriais no Oeste Catarinense evidenciou a existência de um processo de profunda mudança, que contribuiu para a construção de redes de desenvolvimento rural, com o protagonismo dos agentes locais. Segundo Mior (2005), a AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina), através do Instituto Saga (Agência de Desenvolvimento), seguindo o exemplo da Terceira Itália, priorizou a constituição de consórcios de empresas (empresas em rede) para valorização dos produtos regionais.

A organização dos produtores, em um território com forte identidade, foi fundamental para se buscar soluções para a crise. As agroindústrias familiares do Oeste Catarinense passaram a utilizar selos e marcas coletivas: sabor colonial (Apaco), Terra Viva (MST) e Castália (Amosc) como inovações e ações de preservação da cultura local

²⁹ Segundo Dorigon (2010), ainda que noção de produto colonial esteja em construção, sua imagem está relacionada aos imigrantes europeus e aos seus descendentes.

(Mior, 2005). Neste sentido, Wilkinson (2010) destaca a importância dos novos nichos de mercados, como os orgânicos, os agroecológicos, a denominação de origem e os produtos coloniais para fortalecimento dos pequenos produtores. “É no aspecto do gosto, sabor e tradição colonial que o produtor e consumidor constroem uma identidade”, diz Mior (2005, p. 75).

Assim, as pequenas indústrias artesanais de suínos que tinham praticamente desaparecido com o fim da integração com as grandes indústrias, ressurgem com força e, segundo Wesz Júnior (2008), este número vem aumentando constantemente, contribuindo significativamente para o fortalecimento das economias locais. A agroindustrialização de produtos na propriedade do agricultor está ligada às próprias origens da agricultura familiar, que tem papel importante no desenvolvimento rural, especialmente nesta região.

Se a transformação da produção agrícola normalmente deixa pouco espaço para a agroindustrialização em bases artesanais, no Oeste catarinense as agroindústrias familiares conseguiram se inserir no processamento dos mesmos tipos de matéria-prima que as agroindústrias convencionais se diferenciando com a valorização das características agrícolas locais, naturais, artesanais e coloniais. No entanto, neste ambiente de concorrência das pequenas com as grandes agroindústrias, os produtores buscam a certificação que poderá diferenciar o produto da agricultura familiar e possibilitar a sua entrada no mercado com valor diferenciado. “O produto da agricultura familiar entra no mercado na vala comum, com o mesmo valor de mercado da Sadia, da Perdigão, da Aurora, da BRF (Brasil Foods). O erro está em não diferenciar o produto artesanal da agricultura familiar”, afirma um produtor integrado da região de Xanxerê, em entrevista concedida em outubro de 2014. Outro produtor entrevistado na mesma época, da Cooperativa de São Domingos, reconhece o problema: “hoje tem uma queda braço entre nós e a agroindústria, não podemos ser tratados que nem a Perdigão e a Aurora”.

Nesta região, as formas de articulação entre a agricultura, indústria e território, refletem um processo diferenciado de organização da produção e consumo alimentar, associados à tradição e culturas locais (Mior, 2005 e 2010), demonstrando que a crise pode significar também espaço para inovação e crescimento. Os novos padrões de desenvolvimento rural observados na região envolvem a construção de novas redes, a

revalorização dos recursos locais, a reconfiguração social e material, e o uso renovado do capital social³⁰, cultural e ecológico (Conterato et al., 2013).

O sistema de integração vertical da agricultura familiar com agroindústrias de médio e grande porte representa a base da economia local que, no entanto, contabiliza um alto custo social e ambiental (Mior, 2005 e 2010). Os principais produtos “integrados” são as aves, os suínos e o fumo. A produção de grãos (milho e soja, principalmente) é significativa e está voltada ao abastecimento das agroindústrias para alimentação de suínos e aves, onde se destaca a Brasil Foods (BRF), resultado da fusão de capitais entre a Sadia e a Perdigão (Tecchio, 2012).

O sistema de produção integrada de aves e suínos às empresas e cooperativas é característico da região Sul. No Meio Oeste Contestado, segundo o ex-Secretário de Agricultura de Xanxerê, entrevistado em 2014, 85% das famílias da área rural trabalham integradas com a produção de suínos e frangos. As normas e as regras são estabelecidas pela agroindústria, cabendo ao agricultor se adequar a esta forma de produção. As vantagens da produção integrada são obtidas através da garantia de venda e possibilidade de renda fixa da atividade. No entanto, os produtores enfrentam problemas com o baixo preço pago pelas empresas, altos custos com o tratamento de dejetos e necessidade de adequação a legislação ambiental (Vargas e Spavanello, 2010).

As atividades relacionadas à avicultura e suinocultura ocupam lugar de destaque na matriz produtiva do agronegócio brasileiro com os ônus assumidos pelos produtores integrados. Em 2014, de acordo com a Embrapa, os produtores recebiam em média R\$ 0,50 por frango enquanto o custo com a produção era de R\$ 0,55. Além do preço justo, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf-Sul) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) de Santa Catarina, defendem que as empresas integradoras compartilhem a responsabilidade ambiental com os produtores³¹.

30 Segundo Putnam (1996), citado por Marques (2003, p. 159), capital social seria o “conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação que, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas e a habilidade de criar e de sustentar associações que resultam no benefício de toda comunidade”.

31 Agricultores discutem problemas da integração. Disponível em: <http://www.jornaldebetrato.com.br/noticia/165578/agricultores-discutem-problemas-da-integracao>. Pesquisa em 07/05/2014

Considerações gerais sobre o capítulo

Em termos econômicos observa-se no Meio Oeste uma unidade em torno da produção de suínos, aves, bovinos, soja, milho e trigo. A produção agrícola de maior importância destina-se, sobretudo, a fabricação de ração. O grande peso da produção animal e dos produtos necessários à sua alimentação demonstram o quanto o território está fortemente ligado ao agronegócio e, ainda, como os produtos coloniais e industriais se integram nos mesmos espaços que os complexos agroindustriais e a agricultura familiar.

As informações obtidas em documentos e entrevistas demonstraram uma forte identidade regional e um movimento de resgate do Contestado. Existem hoje no território iniciativas de reconstrução institucional da memória que procura recuperar a guerra do Contestado como um momento heroico da história da região, através do incentivo ao turismo na região do conflito, inserção da história no currículo escolar e até mesmo da criação da Universidade do Contestado formada por um grupo de universidades da região. Segundo representante da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), em entrevista concedida em 2014, além do Planalto Norte Catarinense que reivindica ser o berço do contestado, outros cinco municípios criaram, em 2009, a mais nova associação de municípios do estado a trazer esta marca: Associação dos Municípios da Região do Contestado (AMURC).

Por outro lado, a ressignificação dos produtos coloniais que sempre estiveram presentes na história do território demonstram que produtos e território são dois conceitos densos de significados, de valor e de peso para a construção de uma identidade local (Fontana et al., 2006).

Os movimentos decorrentes das crises levaram os atores locais a abrir novos caminhos que se concretizaram na criação da maior bacia leiteira do estado e na revalorização dos produtos coloniais, ao mesmo tempo em que os complexos agroindustriais começaram a competir no que era antes considerado um nicho da agricultura familiar (produtos coloniais, frangos orgânico e caipira etc). A utilização de selos e marcas coletivas pela agricultura familiar surge como inovação e preservação da cultura local.

Os conhecimentos e iniciativas que levaram à formação deste espírito empresarial e de um ambiente de cooperação econômica são elementos identitários que

terão influências decisivas nas políticas e arranjos institucionais presentes no território e que serão abordados no Capítulo 4.

CAPÍTULO IV - POLÍTICAS E ARRANJOS TERRITORIAIS NO MEIO OESTE CONTESTADO: GÊNESE, CONFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Este capítulo traz uma visão panorâmica das políticas e arranjos no território do Meio Oeste Contestado onde a análise é direcionada a três eixos: sua gênese, conformação e participação. Para responder como estes arranjos, recortes e atores possibilitaram a territorialização das políticas públicas, resgatou-se, no capítulo anterior, as origens da tradição de cooperação observadas naquele espaço social, bem como as principais determinantes econômicas e políticas que o caracterizam. Neste capítulo procurou-se ainda esclarecer, sob a perspectiva dos enfoques teóricos adotados e a partir da visão dos atores, como esses elementos do território sob a ação das políticas públicas federais e regionais, influenciaram a conformação do consórcio público a partir da estratégia adotada pelo MDS, MDA e SAF de integrar a participação social no consórcio a partir do Consad e do Território da Cidadania, arranjos participativos criados anteriormente pelo governo federal.

4.1.1. Territórios em movimento

As políticas de desenvolvimento territorial do governo federal começam a chegar ao Meio Oeste em 2003 (Tabela 8), com a constituição do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) na região da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI). O Consad é constituído pelos 14 municípios que integram a AMAI e mais três da Associação dos Municípios do Noroeste de Santa Catarina (AMNoroeste), totalizando 17 municípios. Neste mesmo ano, o governo de Santa Catarina implementa a sua política de descentralização administrativa e de regionalização do desenvolvimento através da criação das Secretarias de Desenvolvimento Territorial (SDR) que constitui territórios com outros recortes.

Em 2004, o MDA criou o Território Rural de Chapecozinho, cujo nome foi mudado para Meio Oeste Contestado a partir da resistência dos membros do colegiado que não aceitaram a denominação proposta pela SDT por não representar a identidade da região. O Território Rural, em 2004, tinha o mesmo recorte da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI): 14 municípios. Posteriormente, objetivando

beneficiar o maior número de municípios com os recursos prometidos pelo Programa Território da Cidadania, pressionado por políticos e organizações sindicais, o governo do estado reivindicou junto ao MDA a inclusão de outros 15 municípios das Associações dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) e do Noroeste Catarinense (AMNoroeste)³² constituindo um território com 29 municípios. Os novos municípios integram duas SDR: a SDR de Joaçaba, formada por treze municípios, doze dos quais fazem parte da AMMOC e um (Jaborá) da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAUC); e Tangará, que faz parte da AMMOC e integra a SDR de Videira.

Em 2008, o Território Rural (TR) passa à condição de Território da Cidadania (TC). As diferenças implícitas na composição do território se explicitam a partir da inclusão dos novos municípios: “em termos de identidade essas duas regiões pouco ou quase nada tem em comum. Essas diferenças, no entanto, estão sendo administradas pelos atores locais em função da proposta da Secretaria de Desenvolvimento Territorial” (MDA, 2006, p. 3).

Tabela 8 - Arranjos federais, estaduais e regionais/territoriais: ano de criação

Arranjos federais	Ano criação	Nº. municípios	Arranjos estaduais/territoriais	Ano criação	Nº. municípios
CONSAD	2003	17	AMMOC	1961	13
TR	2004	14	AMAI	1978	14
TC	2008	29	SDR Xanxerê	2003	14
			SDR Joaçaba	2003	13

Fonte: dados da pesquisa

A Tabela 9 apresenta como os municípios estão dispostos nos diferentes arranjos conformando um território que integra: o Consad com 17 municípios (14 da AMAI e três da AMNoroeste); o Consórcio Intermunicipal do Meio Oeste Contestado (CPIMMOC) com 13 municípios que fazem parte da AMMOC e, aos 29 municípios do Território da Cidadania, composto pela AMAI, AMMOC e AMNoroeste, somam-se Tangará que faz parte da AMMOC e da SDR de Videira e, Jaborá, da AMAUC, que integra a SDR de Joaçaba.

³² A AMMOC tem treze municípios, doze dos quais fazem parte do Território da Cidadania. A AMNoroeste tem três dos seis municípios no Território da Cidadania.

Tabela 9 - Territórios e Arranjos no Meio Oeste Contestado

	MUNICÍPIOS	TC	CONSAD	CPIMMOC	AM	SDR
2	Água Doce	X		X	AMMOC	Joaçaba
4	Capinzal	X		X	AMMOC	Joaçaba
5	Catanduvas	X		X	AMMOC	Joaçaba
8	Eral Velho	X		X	AMMOC	Joaçaba
11	Herval D'Oeste	X		X	AMMOC	Joaçaba
12	Ibicaré	X		X	AMMOC	Joaçaba
14	Jaborá				AMAUC	Joaçaba
15	Joaçaba	X		X	AMMOC	Joaçaba
17	Lacerdópolis	X		X	AMMOC	Joaçaba
19	Luzerna	X		X	AMMOC	Joaçaba
21	Ouro	X		X	AMMOC	Joaçaba
27	Treze Tílias	X		X	AMMOC	Joaçaba
29	Vargem Bonita	X		X	AMMOC	Joaçaba
6	Coronel Martins	X	X		AMNOROESTE	S.Lourenço
10	Galvão	X	X		AMNOROESTE	S.Lourenço
16	Jupia	X	X		AMNOROESTE	S.Lourenço
26	Tangará			X	AMMOC	Videira
1	Abelardo Luz	X	X		AMAI	Xanxerê
3	Bom Jesus	X	X		AMAI	Xanxerê
7	Entre Rios	X	X		AMAI	Xanxerê
9	Faxinal dos Guedes	X	X		AMAI	Xanxerê
13	Ipuaçu	X	X		AMAI	Xanxerê
18	Lajeado Grande	X	X		AMAI	Xanxerê
20	Marema	X	X		AMAI	Xanxerê
22	Ouro Verde	X	X		AMAI	Xanxerê
23	Passos Maia	X	X		AMAI	Xanxerê
24	Ponte Serrada	X	X		AMAI	Xanxerê
25	São Domingos	X	X		AMAI	Xanxerê
28	Vargeão	X	X		AMAI	Xanxerê
30	Xanxerê	X	X		AMAI	Xanxerê
31	Xaxim	X	X		AMAI	Xanxerê

Fonte: dados da pesquisa

4.1.2. O território social e o território político

O Território do Meio Oeste Contestado é descrito pelo representante da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário (DFDA-SC), em entrevista concedida em outubro de 2014, como um território com dois polos: um no entorno de Joaçaba e, o outro, no entorno de Xanxerê: “na verdade são dois territórios do ponto de vista do conceito do que é um território de identidade”, diz ele.

O território no entorno de Joaçaba integra os municípios da AMMOC e tem forte participação do poder público e, o território no entorno de Xanxerê, agrega os municípios da AMAI, com forte representação da sociedade civil organizada. O Território do Meio Oeste Contestado é conformado então por um ‘território político’ e um ‘território social’. Nestes dois territórios, segundo o representante da DFDA-SC, é possível também observar lógicas e dinâmicas diferentes: “no entorno de Joaçaba, tem a indústria metal mecânica, a agroindústria e a fruticultura e, na outra ponta, em Abelardo Luz, a agricultura familiar, os indígenas e os assentados”. Abelardo Luz é o município brasileiro com maior número de famílias assentadas pelo programa de reforma agrária, razão pela qual o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) indica que o Meio Oeste Contestado pode ser considerado o Território da Reforma Agrária por contar com 44 assentamentos e mais de duas mil famílias assentadas no seu interior (Cazella et al., 2005; MDA, 2006).

O Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado – espaço de referência da pesquisa – é integrado por três Secretarias de Desenvolvimento Regional, três Associações de Municípios e pelo Consad. O Território convive não só com a administração de suas diferenças, mas também com os arranjos presentes no seu interior. Em alguns casos as ações se confundem, concorrem entre si e se sobrepõem.

Este foi o cenário encontrado pelo MDS, MDA e SAF, em 2012, quando chegaram ao Território com a proposta de criação de um consórcio público visando ao fortalecimento dos arranjos participativos criados anteriormente pelos dois Ministérios: o Consad e o Território da Cidadania. A existência de dois territórios dentro do Território da Cidadania ficou evidenciada quando os membros do Codeter decidiram pela criação de dois consórcios, um na região da AMAI e, o outro, na da AMMOC, demonstrando a clara divisão existente no grande Território. A constituição do consórcio público, que passou também pela redefinição e redesenho do Território, ficou sob a responsabilidade de duas associações de município: AMAI e AMMOC.

4.1.3. O Território do Meio Oeste Contestado

O Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado, antigo Chapecozinho, é composto por 29 municípios³³ (cerca de 10% do total do estado) que fazem parte de três Associações de Municípios: AMAI, AMMOC e AMNOROESTE. O Território abrange uma área de 8.288,10 Km², tem uma população de 271.996 habitantes, 72.666 dos quais vivem na área rural, o que corresponde a 26,72% do total. Possui 13.155 agricultores familiares, 2.105 famílias assentadas e quatro terras indígenas. Ainda que um dos critérios para escolha dos Territórios da Cidadania seja o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o IDH médio do Território da Cidadania do Meio Oeste (0,81)³⁴ é considerado muito alto³⁵. A Figura 16 indica a localização de oito dos onze territórios no estado de Santa Catarina, dois dos quais são Territórios da Cidadania³⁶. Os três últimos territórios foram criados em 2013.

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) do Meio Oeste Contestado integra representantes da sociedade civil e do poder público e, segundo o seu Regimento Interno, “a plenária é o fórum maior de deliberações e será composto por todas as entidades representativas da agricultura familiar e reforma agrária existente no território Meio Oeste Contestado”.

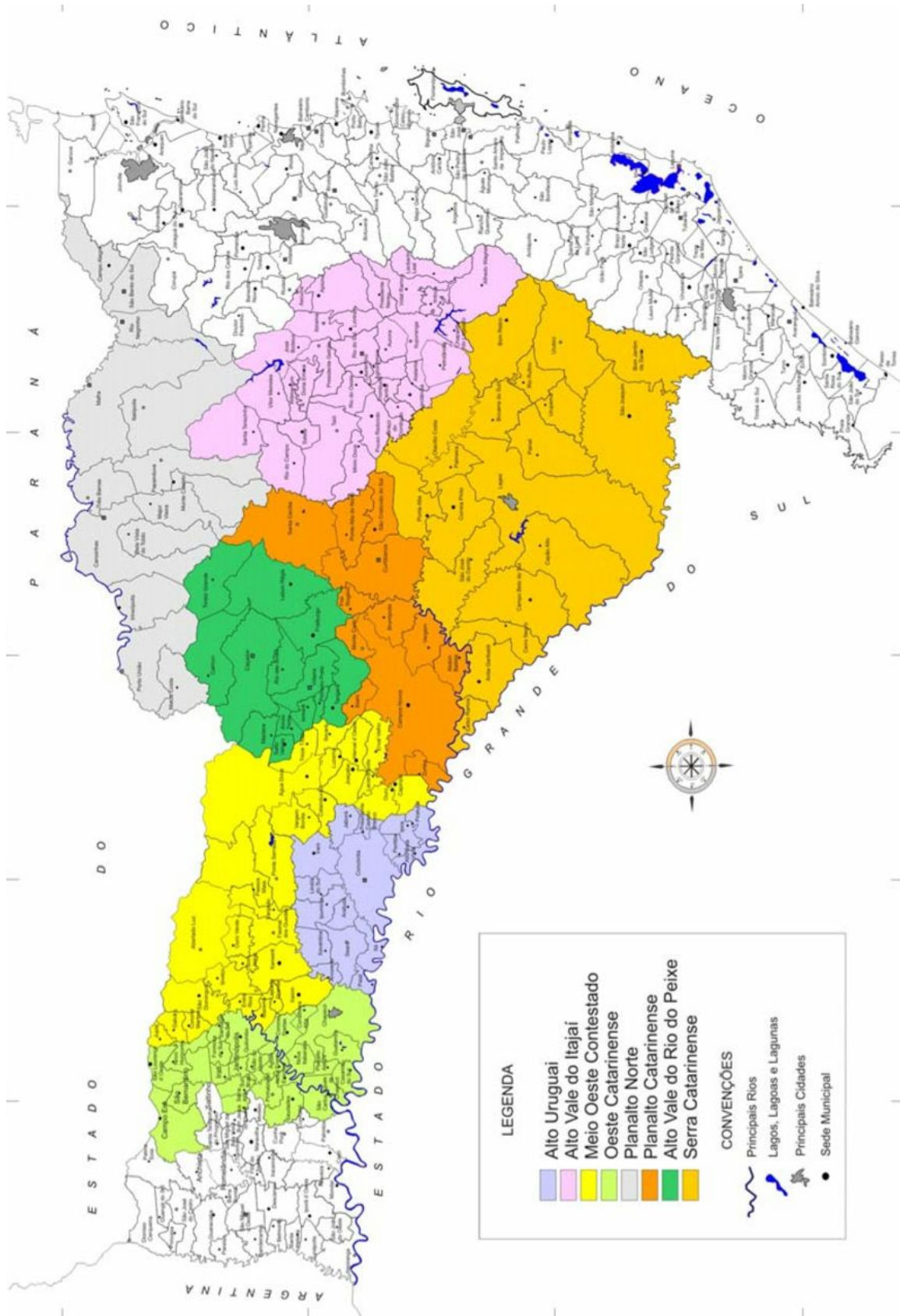
O Núcleo Dirigente do Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado, em 2010, contava com a participação das seguintes entidades: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) de Xanxerê e de Joaçaba; dois Sindicatos de Trabalhadores Rurais; Associação dos Municípios do Alto Irani e

33 Abelardo Luz, Água Doce, Bom Jesus, Capinzal, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval D'Oeste, Ibicaré, Ipuçu, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Lajeado Grande, Luzerna, Marema, Ouro, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão, Vargem Bonita, Xanxerê e Xaxim.

34 Sistema de Informações Territoriais (<http://sit.mda.gov.br>), pesquisa em 08.05.2014.

35 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador criado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para classificar o grau de desenvolvimento de uma determinada localidade. O objetivo foi oferecer um ‘contraponto’ ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, enquanto o IDH utiliza três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde (expectativa de vida ao nascer). O índice varia numa escala de 0 a 1 - quanto mais próximo de 1, mais elevado é o IDH. As faixas de desenvolvimento humano são: 0,000 a 0,499 – muito baixo; 0,500 a 0,599 – baixo; de 0,600 a 0,699 – médio; de 0,700 a 0,799 – alto e de 0,800 a 1,000 – muito alto (PNUD, 2014).

36 Os Territórios Rurais em Santa Catarina são: Alto Uruguai, Alto Vale do Itajaí, Alto Vale do Rio do Peixe, Oeste Catarinense, Planalto Norte, Planalto Catarinense, Serra Catarinense, Extremos Oeste, Extremos Sul e Serra Mar. Os três últimos foram criados em 2013. Os Territórios da Cidadania são Meio Oeste Contestado e Planalto Norte.



Associação dos Municípios do Meio Oeste Contestado; um representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e outro da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). O Núcleo Técnico era composto por seis técnicos de entidades de Ater pública e privada (Sartori, 2011).

Segundo representante do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), em entrevista concedida em outubro de 2014, o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado vive um momento de reconstrução e o grande desafio do NEDET é a reorganização do Codeter, desmobilizado em razão de descontinuidades³⁷ da política territorial por parte do MDA e de claros conflitos existentes entre os “dois territórios” que fazem parte do deste espaço³⁸

Em dezembro de 2013 a plenária decidiu recompor o colegiado territorial que passou a ter um representante do poder público e dois da sociedade civil, com seus respectivos suplentes. A composição anterior do Codeter era de cinco representantes por município (dois do poder público e três da sociedade civil). A sociedade civil tem poder deliberativo e o Codeter não tem personalidade jurídica.

Outra questão em discussão no Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado neste momento de reconstrução é a sua “redivisão”. Uma discussão, segundo representante da DFDA-SC, que vem acontecendo desde que foram integrados outros municípios ao desenho original do Território. “Esse seria o caminho mais natural hoje”, diz um componente do NEDET, “pois se trata de um território razoavelmente grande em número de municípios e extensão territorial e tem duas regiões bem distintas dentro do território, coordenadas pela AMAI e pela AMMOC”.

37 Para os representantes do NEDET e da SDT, entrevistados em 2014, a política territorial do MDA teve dois momentos de descontinuidades: em 2008, quando houve mudança de governo do Lula para Dilma (por mais de um ano) e, a partir de 2011, com a publicação do Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011, que determinava “a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos” - os pagamentos ficaram suspensos para que fosse feita uma “avaliação da regularidade” que se prorrogou por muitos meses, com a paralisação de programas e projetos nos territórios.

38 Um dos pontos de conflitos, confidencia um componente do Codeter, entrevistado em 2014, é a aprovação de projetos apenas para o “território da AMAI”, onde há maior concentração do público-alvo do MDA, em especial dos assentados da reforma agrária.

4.1.4. CONSAD Alto Irani

Em Santa Catarina foram implementados três Consad em regiões onde se observava problemas relacionados à segurança alimentar: Serrana, Extremo-Oeste e Alto Irani. O Consad do Alto Irani foi constituído por dezessete municípios³⁹ da microrregião de Xanxerê, quatorze fazem parte da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) e três da Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNoroeste).

O Consad está inativo⁴⁰ desde 2009. Seus representantes, em entrevistas, elencaram as razões para o insucesso deste arranjo: dificuldades enfrentadas com a administração dos recursos recebidos; resistência dos prefeitos diante da posição majoritária da sociedade civil (2/3); falta de apoio do governo estadual que implementava, ao mesmo tempo, as SDR; e “abandono” por parte do MDS. Segundo um ex-presidente, o Consad possibilitou realizar um amplo debate no território envolvendo toda cadeia produtiva da agricultura, com participação da Epagri, do movimento sindical e de outras organizações, bem como discutir o desenvolvimento do território. Muito dos projetos implementados pelo Consad no território ainda estão em plena atividade (centro de comercialização, cooperativa da agricultura familiar, feira livre para os agricultores, entre outros). Isso, segundo os atores locais, demonstra a viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos que foram planejados e implantados com a participação da sociedade civil e em conformidade com a realidade local.

Considerado um avanço como política pública participativa, o Consad passou a enfrentar dificuldade no acesso e administração dos recursos públicos. Para resolver o problema buscou parceria com a SDR de Xanxerê, mas “na SDR eles criaram um fogo amigo e se balearam entre eles”, diz um ex-integrante do Consad, entrevistado em 2014.

De forma geral, os Consad passaram a enfrentar problemas internos e externos, de âmbito regional e federal, com a proliferação de programas similares e a “ausência de uma visão integradora, o que sugere a existência de uma disputa de concepções em busca de acesso e influência junto ao núcleo decisório” (Karam, 2012, p.132). Além

³⁹ Abelardo Luz, Bom Jesus, Coronel Martins, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Galvão, Ipuacu, Jupiá, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xanxerê e Xaxim.

⁴⁰ Segundo um ex-presidente do Consad (2014), os membros deixaram de se reunir, mas o Consad ainda existe legalmente, ou seja, não foi extinto juridicamente.

disso, também havia críticas por conta da criação de territórios cuja escolha de municípios era feita de cima para baixo (*top down*), não havendo interação prévia com os atores locais e entre os governos estaduais e federal (Ortega, 2007).

Segundo Mance (2006), as dificuldades começaram já em 2004, quando houve a fusão do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Para o autor, a partir deste momento o projeto Consad deixou de ser prioritário. Esta informação é corroborada pelo IBAM (2008, p. 126): “os Consad deixam de ser prioritários, encarados como estruturas confusas e inviáveis, especialmente tendo em vista que existem outros arranjos institucionais regionais que teriam perfil mais promissor”.

A rápida expansão dos programas de estímulo à agricultura familiar e o sucesso do Programa Bolsa Família, contribuíram para que os Consad não se destacassem no combate à fome, mesmo no MDS (Karam, 2012). O relatório de avaliação dos Consad, realizado pelo IBAM (2008), também faz referência a impossibilidade de se creditar a este arranjo os avanços com a segurança alimentar no país.

A dificuldade no entrosamento com os governos estaduais, a superposição de outros programas governamentais e a falta de gestão descentralizada contribuíram para a desestruturação dos Consad (Soares, 2014; Cazella et al., 2005). A situação se agravou com a criação da Lei de Consórcios Públicos em 2005. O novo formato jurídico causou preocupação aos gestores do Consad pois excluía a participação da sociedade civil dos órgãos deliberativos (Mascarenhas, 2006).

Apesar das externalidades negativas e dos problemas internos enfrentados pelos Consads, o representante do IBAM, em entrevista concedida em 2014, sai em defesa deste arranjo: “os Consads precisavam avançar para serem irreversíveis como o Bolsa Família, que chegou a um ponto de irreversibilidade”.

As fragilidades enfrentadas pelos Consads e Territórios Rurais levaram o MDS e MDA, com o apoio da SAF, a formular a proposta de constituição de consórcios públicos como forma de enfrentar os problemas de implementação das estratégias de desenvolvimento territorial nos territórios onde houvesse “sombreamento” de ações desenvolvidas pelos dois Ministérios. No período de 2010 a 2012, vinte e três territórios foram selecionados para os trabalhos de apoio à constituição de consórcios públicos, dentre os quais o Território do Meio Oeste Contestado.

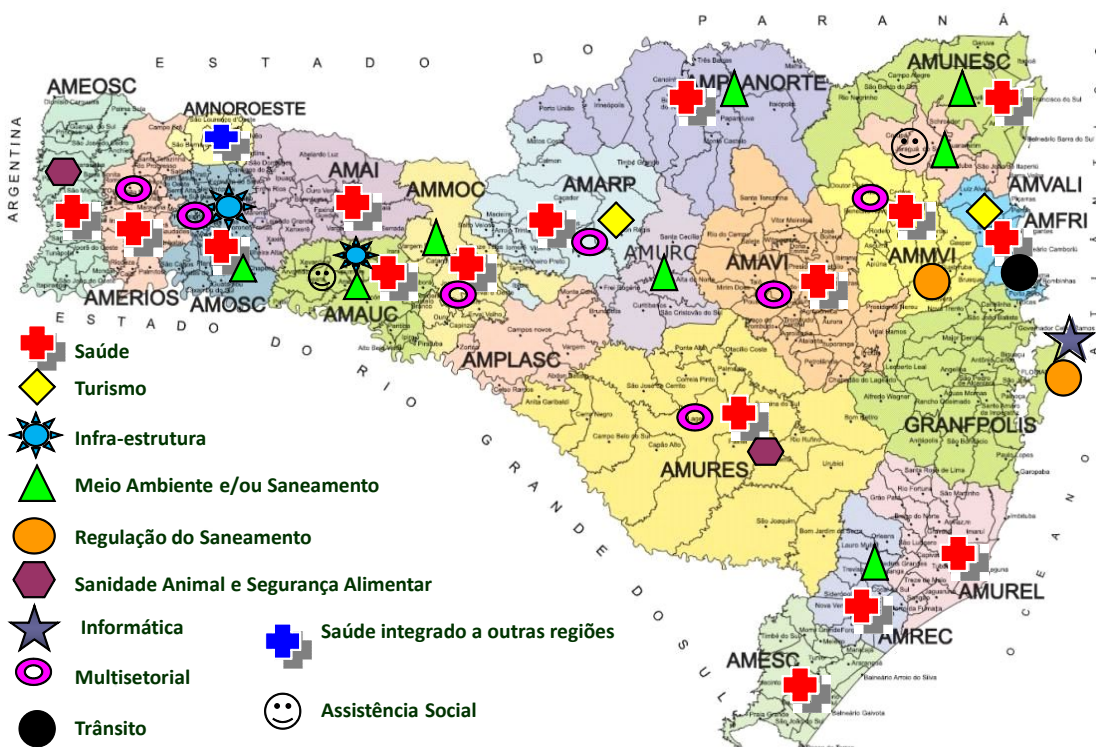
4.1.5. O consórcio na triangulação MDS, MDA e SAF/SRI

Consórcio não era um tema novo na região do Meio Oeste e nem no estado de Santa Catarina. Segundo representante da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, entrevistado em 2015, em alguns estados existem experiências muito antigas de consorciamento que não são reconhecidas como tal por se tratarem de consórcios de direito privado.

Ainda que não seja possível quantificar o número certo de consórcios no estado, a Federação Catarinense de Municípios (FECAM) mapeou, em 2014, a existência de 44 consórcios sem no entanto fazer distinção entre públicos e privados. De acordo com a Figura 17, Tabela 10 e Gráfico 1, pode-se observar que os consórcios no estado são majoritariamente na área da saúde (38,6%), seguidos pelos de meio ambiente e/ou saneamento (18,2%), multissetoriais (15,9%); turismo (4,5%), assistência social (4,5%), infraestrutura (4,5%), regulação do saneamento (4,5%); sanidade animal e segurança alimentar (4,5%), informática (2,3%) e trânsito (2,3%).

Figura 17 – Santa Catarina: Consórcios Intermunicipais (2014)

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS



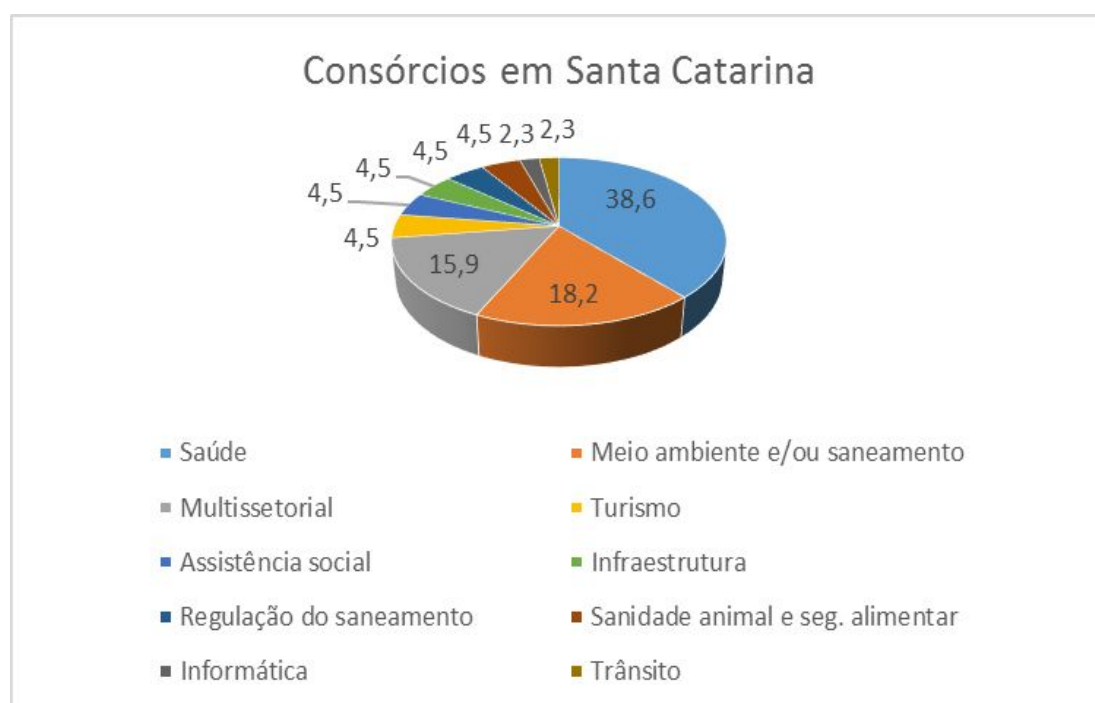
Fonte: Fecam, 2014

Tabela 10 - Santa Catarina: Consórcios Intermunicipais (2014)

Consórcios em Santa Catarina (2014)			
Área de atuação	Qtd.	Área de atuação	Qtd.
Saúde	17	Infraestrutura	2
Meio ambiente e/ou saneamento	8	Regulação do saneamento	2
Multissetoriais	7	Sanidade animal e seg. alimentar	2
Turismo	2	Informática	1
Assistência social	2	Trânsito	1

Fonte: dados da Fecam, 2014, elaborado pela autora

Gráfico 1 - Santa Catarina: Consórcios Intermunicipais (2014)



Fonte: dados da Fecam, 2014, elaborado pela autora

Em 2012, a região do Meio Oeste Contestado já contava com alguns consórcios públicos e privados (Tabela 11). Mas estes Consórcios, no entanto, integravam apenas municípios da AMMOC e nenhum município da AMAI. Além disso, os consórcios eram setoriais, tratavam de temas específicos e não do desenvolvimento territorial. A estratégia do MDS, MDA e SAF apontava para a constituição de consórcios públicos intermunicipais multissetoriais ou multifinalitários que atuassem com ações integradas voltadas para o desenvolvimento regional. Este formato, segundo representantes destes Ministérios, eram mais indicados aos municípios de pequeno porte.

Tabela 11 - Consórcios no Meio Oeste Contestado - 2012

Consórcio	Natureza jurídica	Nº. de municípios
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Meio Oeste Catarinense (CISAMMOC)	De direito privado	16, mas apenas 12 território
Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Meio Oeste de Santa Catarina (CISAM Meio Oeste),	De direito público	14 municípios, mas apenas 3 do território
Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio do Peixe (CIRP)	De direito privado	4 municípios
O Consórcio Intermunicipal Abrigo Casa Lar (CIALAR)	De direito privado	5 municípios
Consórcio de Turismo Nos Trilhos do Contestado (Contrilhos)	De direito público	Trabalha com a perspectiva de integrar 57 municípios

Fonte: Mascarenhas, 2012

Para o representante da SDT/MDA, em entrevista concedida em 2014, “o olhar setorial sobre a política pública é um gargalo bem importante, por isso os consórcios multifinalitários ou multissetoriais são mais adequados para pensar o desenvolvimento. Se for pensar setorialmente você vai ter que ter quantos consórcios?”, pergunta. O representante da SAF, em entrevista concedida em 2015, também defende este formato: “o consórcio tem que ser um instrumento que os municípios e a associação vai se valer quando necessário, e quanto mais amplo e mais multifinalitário melhor para a associação e para os municípios”.

Entre os entrevistados no Meio Oeste Contestado (do poder público e da sociedade civil), havia concordância de que o Consórcio Público poderia resolver os problemas enfrentados pelo Consad e pelo Território da Cidadania para gestão das políticas territoriais e repasse de recursos públicos. Acreditavam também que a participação da sociedade civil, no modelo proposto pelo MDS/MDA/SAF, possibilitaria resgatar o Fórum de Desenvolvimento criado pelo Consad e integrar o Colegiado de Desenvolvimento Territorial.

As condições para que a estratégia do MDS, MDA e SAF pudesse se desenvolver de forma satisfatória existiam no território. Segundo Abrucio et al. (2013), os principais fatores que favorecem a cooperação intermunicipal são:

- a existência de uma identidade regional prévia;
- lideranças capazes de produzir alianças mesmo em contextos adversos;
- a existência de problemas coletivos;
- apoio e indução dos governos.

Na região existia tanto uma identidade regional forte, quanto lideranças interessadas em resolver os problemas comuns aos municípios (infraestrutura, saúde, educação, entre outros) de forma consorciada, bem como a indução feita pelos três entes do governo federal.

No decorrer dos trabalhos que se iniciaram em 2012, a AMAI foi aos poucos abandonando a ideia do Consórcio que passou a ser entendido não como um arranjo complementar, mas concorrente: “decidimos valorizar a associação, que também pode receber recursos”, diz o representante da Associação dos Municípios do Alto Irani em entrevista concedida em outubro de 2014. No entanto, a dificuldade com “os representantes da sociedade civil que ficaram revoltados e se voltaram contra a associação quando souberam que o seu papel no consórcio seria apenas consultivo e não deliberativo como no Consad e no Codeter” (AMAI, 2014), parece ter sido decisiva pela não adoção do novo arranjo no território.

Em 2014, quando a pesquisa foi realizada no território, apenas a AMMOC havia conseguido aglutinar os municípios vinculados à Associação no Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Meio Oeste Constestado (CPIMMOC). A região da AMMOC é onde se observa maior integração entre os gestores públicos, o que facilitou a constituição do arranjo com os chefes do executivo municipal, enquanto na região da AMAI a forte influência da sociedade civil organizada acabou inibindo o avanço da proposta que fortalecia a cooperação entre o poder público e reduzia a participação da sociedade civil nos órgãos deliberativos a função apenas consultiva.

4.1.5.1. O CPIMMOC

Os municípios que integram o Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Meio Oeste Constestado (CPIMMOC)⁴¹ têm uma população de cerca de 180 mil habitantes e uma grande proximidade entre eles. Tangará, o município mais afastado, fica 40 km distante da sede da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) que também é a sede do Consórcio. “É como se transformássemos doze municípios em uma pequena cidade⁴². Você polariza o atendimento e cria um aparato

41 Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval D'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Treze Tílias, Vargem Bonita e Tangará.

legal para trabalhar o desenvolvimento de forma consorciada”, diz o representante do Consórcio, em entrevista concedida em outubro de 2014. Essa visão expressa o que está disposto no Parágrafo Segundo, do Capítulo I do Estatuto: “a área de atuação do Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário Meio Oeste Contestado, será formada pelo território dos municípios consorciados, constituindo-se numa unidade territorial sem limites intermunicipais para as finalidades a que se propõe”.

As finalidades ou objetivos do CPIMMOC são ações voltadas para a dinamização econômica, meio ambiente, saúde, educação, esporte, cultura e lazer, assistência social, direitos humanos e segurança pública do território. Para o representante do Consórcio, a condição de multifinalitário ou multissetorial, possibilita fortalecer e organizar os municípios e o território através da integração de políticas públicas das mais diferentes áreas, viabilizando o acesso a serviços técnicos de qualidade que os municípios sozinhos não poderiam contratar.

A participação social está prevista na Cláusula 24, do capítulo VII: “o Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário Meio Oeste Contestado reconhece como instâncias legítimas de participação e controle social as Câmaras Temáticas e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial, quando convocados para audiências e assembleia” que poderão “avaliar, opinar, propor ajustes, acompanhar e monitorar as atividades realizadas pelo Consórcio”.

O consórcio, para um componente do Codeter, é entendido como um instrumento que vem para “desmistificar a dificuldade de repasse (de recursos públicos) para o território” possibilitando, ainda, facilitar e articular ações cooperativas e participativas e, para um representante do Consad, este arranjo é “uma forma de a sociedade participar das ações de desenvolvimento do território”.

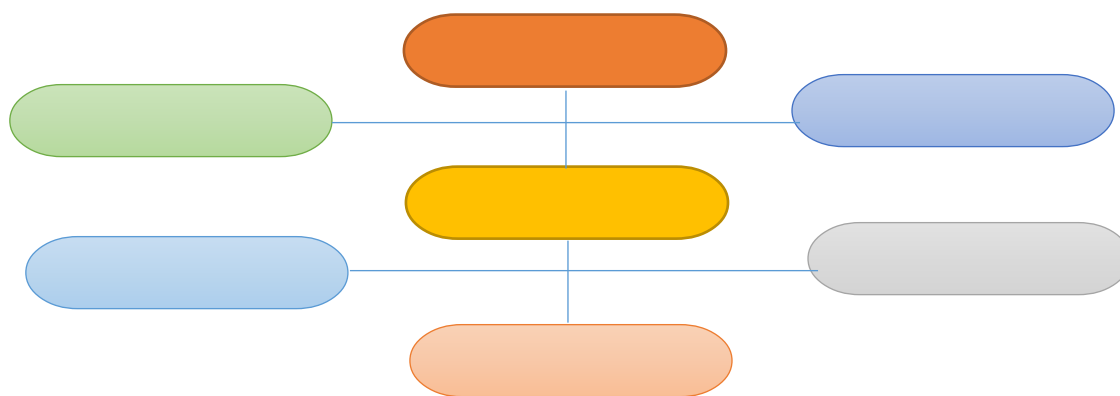
A importância do consórcio para acesso aos recursos públicos fica evidenciada quando o representante da DFDA-SC informa que em 2014 só foi possível repassar os recursos aos territórios onde haviam consórcios públicos: “no Extremo Oeste a parceria se deu com o primeiro Consad que virou consórcio público. Ainda se chama Consad, mas é um consórcio público intermunicipal. No Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado a parceria foi com o CPIMMOC para implementação do SUASA”⁴³. Para o

42 Segundo Abrucio et al. (2013, p. 1555), 74% dos 293 municípios de Santa Catarina “são considerados de pequeno porte e, de maneira isolada, não teriam condições de fazer frente a questões complexas que dependem de grande capacidade técnica e de eficiência em gestão”.

representante da DFDA, “os consórcios conseguem romper com a fronteira do município e trabalhar naquela área de abrangência que vai para além do município”, resolvendo os problemas de territorialização das políticas públicas e de repasse de recursos para os projetos territoriais.

O Consórcio do Meio Oeste Contestado é composto pelos seguintes órgãos: a) Assembleia Geral; b) Presidência; c) Conselho Administrativo; d) Conselho Fiscal; Diretoria Executiva; Câmaras Temáticas e Assessoria Jurídica (Figura 18).

Figura 18 - Estrutura do Consórcio do Meio Oeste Contestado (CPIMMOC)



Fonte: dados da pesquisa, elaboração própria

O formato jurídico adotado pelo CPIMMOC teve como referência o modelo de Protocolo de Intenções sugerido pelo MDS, MDA e SAF, possibilitando uma atuação multissetorial voltada para o desenvolvimento regional com a participação da sociedade civil em instâncias colegiadas integradas ao consórcio.

4.2. Fatores que influenciaram a constituição dos arranjos no Meio Oeste Contestado

43 Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) é um sistema de inspeção, organizado de forma unificada, descentralizada e integrada entre a União (através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), os estados e os municípios (MDA, 2008b).

4.2.1. Identidade e ações cooperativas

Dentre os fatores que contribuíram para a constituição dos diferentes arranjos no Meio Oeste Contestado destaca-se, principalmente, a existência de uma ambiência muito favorável a ações cooperativas no território. Reunir atores sociais e políticos em torno de interesses comuns faz parte da história do território e seria resultado das raízes históricas da colonização de origem europeia e isso, segundo alguns autores e atores da região, está estreitamente relacionado com a identidade regional.

Para Jacobi (2006) e Caldas (2007), a cultura de associação e cooperação entre os municípios em Santa Catarina é resultado da herança da colonização alemã. Mas Bittencourt e Castro (1996, p.22) defende que não apenas os alemães transportaram para Santa Catarina a vivência comunitária de sua pátria de origem, como também os imigrantes italianos devotaram-se a atividades solidárias, associativas e cooperativas. Assim, o território se viu favorecido por uma história comum de atores participantes que permitiu a criação de uma identidade sociocultural facilitadora de ações coletivas (Boucher, 2006), que podem apresentar o território como um espaço com identidade social.

A semelhança, então, não seria apenas com a Terceira Itália, como defende Mior (2005), ainda que tenha havido grande fluxo de italianos daquela região para Santa Catarina. A influência germânica, e também de outros países europeus, ajudou a fazer deste estado, e especialmente desta região, uma referência única no Brasil. Mas, segundo Cazella et al. (2005), foram principalmente as experiências oriundas da colonização e do intercâmbio de desenvolvimento local com a Alemanha e Terceira Itália, proporcionado pelos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), constituídos pela FECAM nos anos 90, que contribuíram para fortalecer o tecido social e econômico, criando a base necessária para a implementação de arranjos institucionais participativos voltados ao fortalecimento e desenvolvimento regional/territorial

A capacidade de trabalhar de forma associada e cooperativa é o que Putnam (1996) chama de capital social, e está relacionado às características de organização social e de relações cívicas existentes no lugar. A capacidade de resolução de problemas comuns fortalece a identidade e, ao mesmo tempo, constrói relações de confiança entre os atores (Marques, 2003). Para autores como Fukuyama (1999), Locke (2001) e Putnam (1996), a confiança está relacionada a padrões históricos de associativismo, compromisso cívico e interações extrafamiliares. Assim, é possível afirmar que o

cooperativismo e o associativismo, fruto do capital social existente no território, contribuiu para influenciar a constituição dos arranjos institucionais presentes no Meio Oeste Contestado.

A proximidade entre os municípios que estão ligados à AMMOC e ao CPIMMOC facilita a integração do território. Mas não é apenas a pequena distância física que aproxima os municípios e sim a proximidade social que reflete a identidade do território e se constitui em um ativo importante. Para um representante do CPIMMOC, “o consórcio só veio fortalecer essa identidade”. Além disso, a confiança construída ao longo de mais de meio século de trajetória da AMMOC facilitou a integração dos atores e contribuiu para a mudança institucional observada no território a partir da constituição do CPIMMOC.

4.2.2. A mudança institucional e o empreendedor político

Ainda que houvesse uma ambiência favorável à constituição de diferentes arranjos no território, a conjuntura crítica ou os momentos críticos vividos pelo Consad e Território da Cidadania, devido à ausência de um marco legal que tornasse a cooperação intermunicipal mais atrativa e estável e facilitasse o acesso aos recursos públicos, foi o ponto de partida para a constituição de um novo arranjo institucional. O processo de construção de um novo arranjo dividiu o Território em dois blocos de municípios, de acordo com os interesses dos grupos constituídos em torno da ideia do consórcio público multissetorial ou multifinalitário (disputa de interesses), e, neste sentido, observa-se que a territorialidade pode ser ativada e desativada (Haerbaert, 2006) e que o território é flexível em seus limites (IICA, 2013). Para Berdegué et al. (2012), as coalizões sociais que atuam no sentido de fazer a mudança institucional também unem atores que refletem diferentes graus de territorialidade⁴⁴.

Os fatores exógenos, que segundo Berdegué et al. (2012) são indispensáveis à mudança institucional, tiveram contribuição importante no processo observado no Meio Oeste Contestado na indução à constituição do consórcio pelos entes federais, mas influências endógenas, a partir da articulação dos atores locais, também favoreceram a

⁴⁴ De acordo com Mariani e Arruda (2010), a territorialidade refere-se as ações desencadeadas em um determinado espaço particularizado pelos grupos que o dominam. Para estes autores, o território não pode ser entendido sem as relações de poder dos grupos que lhe conferem corpo.

mudança institucional. Os fatores exógenos têm sido utilizados tanto para explicar a dependência de trajetória (*path dependence*) quanto a mudança institucional.

Ainda que para alguns autores os consórcios públicos surjam a partir de estímulos exógenos e verticais, dos governos federal ou estadual, no Meio Oeste Contestado, além da indução por parte do MDS, MDA e SAF, observou-se que o consorciamento foi resultado principalmente de uma articulação dos atores em torno da ideia, ou seja, a mudança institucional ocorreu tanto a partir de movimentos exógenos quanto endógenos, pautados no interesse dos atores locais a partir do estabelecimento de laços e relações de confiança. Para os neo-institucionalistas sociológicos, as tradições locais e a cultura regional podem influenciar a ação dos indivíduos na formação de novas instituições e, neste caso, os laços culturais contribuíram para as relações de confiança necessárias.

A escolha racional justifica que a ação coletiva não depende da confiança, podendo ser conduzida por meio da constituição de mecanismos de incentivo e punições e as instituições atuam como forma de reduzir o risco. Nesta vertente do novo institucionalismo, a formação de arranjos seria resultado da indução de outros níveis de governo, mas no Meio Oeste Contestado a cooperação (horizontal) dos municípios, resultado de um acúmulo histórico de cooperação que se transformou em elevado capital social, foi determinante na constituição de diferentes arranjos. Neste caso, a abordagem do capital social, utilizando as variáveis relacionadas às tradições locais e à cultura regional, privilegiadas também na abordagem do novo institucionalismo sociológico, demonstrou ser mais eficiente para uma leitura adequada do processo.

Ao analisar o papel dos atores na formação dos arranjos institucionais, evidenciou-se o papel de um animador local que defendeu a ideia e articulou grupos distintos para sua concretização. Neste sentido, as soluções passaram tanto pelos atores como pelas oportunidades, demonstrando que os conceitos de empreendedor político e janela de oportunidades também foram úteis para explicar como determinados arranjos são levados a constar de uma agenda de decisão e se constituírem em inovação institucional.

O empreendedor, segundo Kingdon (2003), é uma pessoa portadora de uma boa ideia que está disposta a investir tempo, energia e reputação para colocá-la em prática. Para Flexor e Leite (2011, p. 9), os empreendedores políticos (indivíduos ou grupos), são “capazes de mobilizar um conjunto de recursos pertinentes e as atividades e ações

públicas empreendidas para construir uma arena”. A inovação trazida pelo empreendedorismo pode contribuir para a renovação do sistema.

O empreendedor político do Meio Oeste Contestado é uma pessoa que inspira confiança pela longa trajetória de articulação política no território. O depoimento de um representante do Sindicato da Agricultura Familiar de Capinzal e membro do Codeter, em entrevista concedida em 2014, reconhece que este empreendedor tem “uma bagagem imensa e um grande poder de convencimento - as pessoas sabem que é uma pessoa totalmente centrada e confiável”, indicando que a confiança é um ingrediente fundamental para as ações cooperativas.

Para o empreendedor político, entrevistado em 2014, o consórcio se apresentou como uma inovação para vencer as limitações da AMMOC no desenvolvimento territorial: “quando eu vi a apresentação da proposta do consórcio percebi que era o instrumento que nos faltava para trabalhar o desenvolvimento do território. Não eram projetos para um grupo ou uma área específica, mas a possibilidade concreta de se trabalhar de forma mais abrangente para resolver os problemas da região”.

A introdução de um tema na agenda pública, quando não é iniciativa do próprio governo, depende de um ator (individual ou coletivo) que consiga chamar a atenção para a sua importância. Neste sentido, o empreendedor político do Meio Oeste Contestado contou com o apoio do prefeito de um município do território para levar adiante a ideia de constituição do consórcio público.

Mas se para alguns o consórcio se apresentava como uma janela de oportunidades, para outros o consórcio significava uma estratégia de cima para baixo (*top down*) e poderia se transformar num concorrente e não um braço operacional das associações de municípios. Além da falta de interesse de alguns prefeitos, a dificuldade em lidar com a sociedade civil organizada que resistia a ter um papel apenas consultivo, também foi um fator determinante para a rejeição da ideia por parte de alguns dos municípios que compõem o Território da Cidadania. Assim, dos 29 municípios do Território da Cidadania, apenas 13 se organizaram em um consórcio. Ainda que seja uma ferramenta para negociar mudanças, uma coalizão baseada em pactos frágeis, como sugere Berdegué et al. (2012), pode interferir de forma negativa no processo de mudança institucional.

A condução do processo que resultou na constituição do consórcio na região da AMMOC se deu através da ação de um empreendedor político, que acreditou na ideia e

atuou no sentido de sua concretização e institucionalização, visualizando neste arranjo uma janela de oportunidade para o desenvolvimento territorial.

4.2.3. A janela de oportunidades

Para o empreendedor e atores políticos do território, o consórcio se apresentou como um instrumento complementar às ações da AMMOC e de integração com os arranjos existentes na atuação intermunicipal em prol do desenvolvimento do território - demonstrando ser uma janela de oportunidades para gestão compartilhada das políticas públicas e de otimização dos recursos proporcionando, ainda, aos municípios que dele fazem parte, mudar as decisões políticas da escala local para a territorial.

O Prefeito de um município do Meio Oeste Catarinense, entrevistado em 2014, lembra que existem outros consórcios no território: “não somos pioneiros, mas hoje a gente percebe, quando vai pedir recursos nos ministérios, é que eles priorizam quem é consorciado”. Para o prefeito, a tendência é de fortalecimento cada vez maior dos consórcios: “São quase seis mil municípios no país, é muito difícil para o governo federal ficar lidando com cada um separadamente”, conclui. Alguns municípios do território participam em mais de um consórcio. Espera-se que a partir da criação do CPIMMOC, as ações deixem de ser setorializadas, possibilitando a redução de custos e a otimização dos recursos, bem como a união de esforços em torno de apenas um consórcio com caráter multifinalitário ou multissetorial.

Para um representante do CPIMMOC, entrevistado em 2014, o sucesso do consórcio depende de 1) confiança, transparência e clareza sobre o que está sendo feito; 2) saber o que fazer com o consórcio, ou seja, planejar e ter ideias; e 3) definir o papel de cada um: dos municípios membros do consórcio, da Associação de Municípios que fortalece a unidade do consórcio, do Território da Cidadania, dos parceiros e, finalmente, 4) da construção de um programa comum que envolva as partes interessadas.

Entende-se como partes interessadas não apenas os municípios que fazem parte do consórcio, mas também o governo do estado que, segundo Abrucio et al. (2013, p. 1565), “muitas vezes compete pelo controle dos municípios” criando obstáculos à cooperação intermunicipal. Mas como as coalizões feitas em torno dos consórcios têm contribuído para aumentar os níveis de cooperação, possibilitando alianças mesmo em contextos adversos, favorecendo estratégias inovadoras (op.cit., 2013), a introdução do

consórcio na agenda de governo do estado talvez dependa da ação de um empreendedor político, em outra escala, que consiga chamar a atenção para a importância do tema.

A novidade é o consórcio como arranjo institucional de apoio ao desenvolvimento territorial em parceria com uma associação de municípios, num processo de fortalecimento mútuo. Esta configuração se aproxima do modelo adotado pelo Consórcio do Grande ABC⁴⁵ que trabalha de forma articulada à Agência de Desenvolvimento. O modelo de sucesso deste Consórcio serviu de referência para a modelagem da nova Lei de Consórcios Públicos. A formação de consórcios por meio de associação de municípios contribui para diminuir a desconfiança entre as partes, uma vez que o diálogo e a negociação são facilitados pela proximidade geográfica e interesses comuns, tendo em vista as relações já existentes dos municípios com a associação.

4.2.4. Integração interfederativa

Um dos principais objetivos dos consórcios é a integração entre os entes federativos das três escalas de governo: federal, estadual e municipal. O representante do CPIMMOC diz não ter dúvidas que o consórcio possibilita uma aproximação entre os entes federados: “permite discutir a contribuição que o município, o estado e o governo federal podem oferecer para o desenvolvimento territorial”, ou seja, possibilita ampliar a capacidade técnica e financeira, combinando recursos da União, estados e municípios em prol do desenvolvimento territorial.

Os consórcios, segundo Abrucio e Soares (2001) e Dieguez (2011), podem ser entendidos como redes federativas, mas “é preciso garantir que a ação cooperativa horizontalizada não tenha choques com as dimensões verticais do federalismo”, diz Abrucio (2013, p. 1564). Considerando, portanto, que o modelo de federalismo do Brasil é cooperativo, e que isso significa competências compartilhadas e negociação permanente entre os três níveis: municípios, estados e União (Almeida, 2001; Caldas, 2007), o consórcio pode ser uma nova arena pública onde se busque o equilíbrio entre as possibilidades e limites da atuação dos diferentes níveis de governo (Dieguez, 2011).

⁴⁵ O Consórcio do Grande ABC, criado em 1990 como um consórcio de direito privado, ou seja, associação sem fins lucrativos, se adequou às exigências, em 2010, da nova legislação se constituindo em um consórcio de direito público.

Outros arranjos presentes no território, como o Consad e o Programa Território da Cidadania, também buscavam facilitar a implementação das políticas territoriais através da aproximação das escalas nacional, municipal e estadual (Tabela 12), integrando ainda as organizações sociais (Karam, 2012; Carvalho e David, 2011). No entanto, apesar da proposta implícita de integração dos entes federados, na prática isso não aconteceu nem no Consad e nem no Território da Cidadania. Para o representante da DFDA-SC, “a falta de apoio da SDR trouxe perdas significativas para as ações mais articuladas”. Cazella et al. (2005) entendem que o baixo envolvimento dos órgãos públicos estaduais nos Consad evidenciou a existência de desajustes entre as esferas de governo (federal e estadual). As associações dos municípios também se ressentem com a falta de apoio do governo do estado. O representante da AMMOC, entrevistado em 2014, declarou que “se tivesse uma SDR trabalhando de forma articulada com cada associação, com as mesmas áreas de abrangência, o desenvolvimento territorial teria um ganho significativo”.

Ainda que o consórcio seja um instrumento de aproximação dos entes federados nos diferentes níveis, isso não se dá sem alguma dificuldade, pois cooperar significa dividir poder e não é regra diferentes partidos trabalharem por uma causa comum. Aprimorar esta relação faz parte de um aprendizado institucional e de um amadurecimento dos gestores das políticas públicas.

Tabela 12 - Integração interfederativa entre os arranjos institucionais

CONSAD	Frágil, com reduzida participação dos governos estadual e municipais.
TR/TC	Frágil, com reduzida participação do governo estadual.
AM	A articulação entre governos passou a ser responsabilidade da FECAM a partir de sua criação.
SDR	Centralização das articulações em Florianópolis.
Consórcio CPIMMOC	Facilita a aproximação entre os entes federados nos três níveis (horizontal e vertical)

CONSAD: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local; TR: Território Rural; TC: Território da Cidadania; AM: Associação de Municípios; SDR: Secretaria de Desenvolvimento Regional; CPIMMOC: Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Meio Oeste Contestado; FECAM: Federação Catarinense de Municípios.

Fonte: dados da pesquisa

4.3. Estratégias de territorialização

4.3.1. Territórios como campos de poder

No Meio Oeste Contestado, apesar de uma ambiência favorável à constituição de diferentes arranjos, em vez de articulação entre as iniciativas, o que se observou foi uma situação de competição e muitos conflitos, demonstrando que os territórios também são espaços de disputa e de poder, ou um campo de forças onde os atores sociais buscam exercer uma relação de poder para tentar reproduzir suas relações sociais (Weber, 1922 e Bourdieu, 1998).

O poder, segundo Romano (2008), é relacional. Está presente em todas as relações. A relação que estimula o poder é definida pelo posicionamento de atores sociais em escalas orientada por interesses específicos e, para Castro (2005), citado por Marcon (2009, p. 169), “cada escala de poder é uma construção histórica – expressão da territorialidade da política – exercida por meio do controle físico sobre determinado território e do domínio simbólico representado por valores partilhados pela sociedade”. Os arranjos institucionais no Meio Oeste Contestado podem ser considerados espaços onde se estabelecem relações de poder entre os atores – públicos e privados – de diferentes mundos e é a negociação entre estes mundos que possibilita a lógica da ação coletiva. A normatividade e a existência de um patamar de negociação confluem para ações mesmo em ambientes de conflito, propiciando a convivência de mundos diferentes, através da troca de experiências e de aprendizado mútuo.

Neste ambiente de confluência de iniciativas e políticas, o Território da Cidadania se constituiu em importante espaço de negociação de conflitos. Para o representante da DFDA-SC (2014), “é preciso considerar as relações que acontecem em cada território como um processo vivo de disputa e de relações de poder e entender os dilemas que fazem parte da vida dessas pessoas”. O representante da Epagri de Joaçaba (território da AMMOC), declarou: “no Território da Cidadania se administrou mais conflitos do que recursos” e, segundo ele, “vivenciar isso foi um aprendizado fantástico”.

Os embates entre os atores que representam os diferentes mundos no Território da Cidadania evidenciaram as assimetrias de poder existentes nos arranjos que conformam este espaço. Se a atuação dos atores pode contribuir para o fortalecimento das instituições criando, ao mesmo tempo, escalas de cooperação e de conflito, a condução das políticas por parte dos governos deveria ser capaz de estabelecer níveis de consenso e de apoio internos e externos que evitassem disputas e fragmentação da ação pública, mas o que se vê, muitas vezes, é que “a sobreposição de visões desarticuladas ou mesmo antagônicas, parece muito mais voltada para a competição do que para a necessária coordenação estratégica” (Karam, 2012, p. 183).

4.3.2. Competição e sobreposição

Os depoimentos e leituras das vivências no território indicam que os conflitos não se situavam apenas entre os atores, mas também entre os programas e as políticas no território. Para o representante do Observatório do Consórcio Público e do Federalismo (OCPF)⁴⁶, “o sistema político é competitivo: a relação é mais de competição do que de cooperação”. O representante da Epagri (2014), declarou que a disputa no território entre os diferentes arranjos sempre foi muito evidente: “o Território da Cidadania disputa espaço e poder com as Associações dos Município, com as SDR, com a Região Metropolitana, com a Mesorregião e consigo próprio. Cinco grandes grupos tentando trabalhar a mesma situação. Cada um tentando ser mais forte do que o outro em vez de se juntar”.

⁴⁶ em depoimento no Seminário sobre “Consórcios Públicos: governança, gestão e financiamento”, organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Arena da Caixa Cultural, Rio de Janeiro, 05/12/2013

A competição entre os programas e políticas compromete a consecução de seus respectivos objetivos. Em Santa Catarina, a atuação governamental com a implementação das SDR parece interferir diretamente na dinâmica territorial, sugerindo uma situação de competição com os demais arranjos presentes no território que também competem entre si. O que se observou, a partir da implementação das SDR, foi um acirramento da competição e não, como se esperava, um esforço coletivo e articulado para a superação dos problemas regionais (Theis et al., 2009; Dallabrida et al., 2011).

No nível federal, segundo Crispim Moreira, entrevistado por Karam em 2011, a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) pelo MDA estabeleceu uma clara disputa de concepções sobre o desenvolvimento territorial com os Consad (MDS), considerando que os dois programas têm como referência o espaço rural. Para o IBAM (2008, p. 94), “a percepção em geral é que não existe articulação entre as ações de arranjos territoriais do Governo Federal. O MDS deveria ter feito esta interação com os outros Ministérios e respectivas políticas de desenvolvimento nos territórios”.

O representante do MDS (2014) concorda que a competição entre os diferentes arranjos sempre foi um grande problema: “o Consad perdeu muito a sua finalidade porque ele concorria, de fato e na prática, com o Território da Cidadania. As políticas eram muito próximas, os atores os mesmos”. Um representante da sociedade civil que participou deste dois programas corrobora a opinião do MDS: “à medida que o Território da Cidadania foi ganhando corpo o Consad foi enfraquecendo”.

De acordo com um ex-presidente do Consad do Alto Irani, havia uma expectativa muito grande de articulação com o Território da Cidadania que acabou não acontecendo. Mas “em que medida as ações empreendidas no âmbito da política de desenvolvimento territorial do MDA servem de elemento catalisador de experiências de planejamento regional que já estejam em andamento, ou de elemento indutor caso inexistam práticas anteriores de cooperação intermunicipal?”, perguntam Cazella e Búrigo (2008, p. 6).

A existência de conflitos, tanto entre os níveis federal e estadual, como entre o estadual e territorial deve-se, principalmente, segundo os entrevistados, à falta de articulação entre os projetos, programas e políticas. Para Theis (2011), a “lógica concentradora da política de descentralização” e as “combinações esdrúxulas e divisões

quase trágicas” por parte do governo do estado ao ignorar as regionalizações presentes no estado criaram conflitos que se somaram aos já existentes.

Para um representante da sociedade civil no Codeter, com a SDR “não tem convergência, nem divergência, há desinteresse. Não priorizam o desenvolvimento. Mas é preciso ter convergência, pois todos os convênios, de uma forma ou de outra, passam pelo governo do estado”. O problema, segundo um componente do Codeter, é político: “conseguir alguma coisa com a SDR é muito difícil porque só tem quatro prefeitos do PT no território e a minoria sempre perde”.

Os entrevistados consideram a SDR uma iniciativa de cima para baixo (*top down*) enquanto as associações respondem a um movimento mais endógeno que articula ações de baixo para cima (*bottom up*): “as associações são legítimas porque foram criadas pelos municípios, enquanto as SDR foram criadas através de lei. As SDR tinham que se articular com as associações dos municípios”, diz um representante da FECAM (2014).

Outro problema apontado por um componente do Consad, entrevistado em 2014, é que “tudo começou ao mesmo tempo no território. Tinha reunião do Consad no Costa e Silva e reunião do Território Rural no prédio em frente, enquanto isso o governo do estado implantava as SDR”. Como estas estruturas não dialogavam entre si, os conflitos eram inevitáveis.

Enquanto Karam (2012, p. 182) acha que a multiplicação de iniciativas e arranjos (no Brasil) permitiu, a “custos institucionais relativamente baixos (...) dar resposta a demandas originárias de diversos grupos sociais, políticos e econômicos”, o representante da DFDA-SC (2014), reconhece que “há um sombreamento muito grande de políticas no território”, mas defende que a política de desenvolvimento territorial do MDA tem contribuído para que as pessoas comecem a refletir sobre esta sobreposição, que é especialmente complicada para os pequenos municípios.

Ainda que os arranjos institucionais sejam importantes na conciliação de interesses e alocação de recursos para o desenvolvimento territorial, encontrar um arranjo que seja unificador, que articule todas as organizações e dê conta da diversidade existente no país, segundo o representante da SAF (2015), é quase impossível: “quanto mais capital social fortalecido e articulado, mais arranjos teremos. E, quanto mais arranjos tivermos, mais condições teremos de atender a complexidade do território.

Onde a gente vê vazios de desenvolvimento no país a gente também vê vazios institucionais”.

Os depoimentos indicam que o problema está na falta de diálogo e na inexistência de complementaridade entre os diferentes arranjos, pois embora tenham objetivos comuns, cada recorte tem níveis de governança e propósitos diferentes. O problema não estaria nos recortes territoriais e sim nas institucionalidades: “cada política precisa dialogar com territórios diferentes. O problema é criar para isso várias institucionalidades” (MDS, 2014).

A inexistência de articulação entre as políticas e arranjos resulta em competição e sobreposição, o que é uma contradição em um território onde as ações cooperativas estão na origem e na identidade do lugar, considerando ainda que as orientações dos programas e políticas implementadas expressam a importância de articular ações, buscando sinergia com as experiências em desenvolvimento no território. Trabalhar em cooperação e não em competição parece ser o grande desafio para o CPIMMOC que deverá buscar complementaridade entre as iniciativas e arranjos existentes no território. As possibilidades de complementaridade entre os arranjos podem ser observadas na Tabela 13.

Tabela 13 – complementaridade entre os arranjos no Meio Oeste Contestado

CONSAD	Muita proximidade entre os objetivos e público-alvo com o Território Rural e Território da Cidadania. Segurança alimentar é o diferencial.
TR	Similaridade de objetivo e público-alvo com o Consad. O Território da Cidadania se destaca dos demais devido à articulação interministerial.
AM	Busca complementaridade para ações no território.
SDR	A descentralização proposta pela lei de criação das SDR induziria articulações entre as iniciativas existentes em cada território
Consórcio CPIMMOC	Proposta implícita na lei busca complementaridade entre as ações e arranjos

AM-Associação de Município; AMMOC-Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense; Consad-Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local; CPIMMOC-Consórcio Público Intermunicipal do Meio Oeste Contestado; FECAM-Federação Catarinense de Municípios; TR-Território Rural; TR-Território da Cidadania; SDR-Secretaria de Desenvolvimento Regional.
Fonte: dados da pesquisa

4.3.3. Convergência e inovação

Apesar dos conflitos e da falta de integração entre os arranjos, as Associações de Município despontam como referência de boas práticas de trabalho integrado à política de desenvolvimento territorial do MDA no estado de Santa Catarina. A AMMOC e a Amplanorte⁴⁷, são as que mais dialogam com a questão territorial. A primeira seria o exemplo mais expressivo de participação de prefeitos no Colegiado e, a segunda, de parceria com agricultores e assentados (DFDA, 2014). A inovação é a tônica que permeia os arranjos presentes no Meio Oeste Contestado (Tabela 14).

Tabela 14: Inovação nos arranjos institucionais no Meio Oeste Contestado

CONSAD	Gestão territorial das políticas públicas com participação majoritária da sociedade civil com poder deliberativo e personalidade jurídica
TR/TC	Gestão das políticas territoriais com participação social, com poder deliberativo, mas sem personalidade jurídica
AM	Cooperação e articulação intermunicipal para o desenvolvimento regional com personalidade jurídica
SDR	Descentralização administrativa e política para o desenvolvimento territorial com participação social
Consórcio CPIMMOC	Articulação vertical e horizontal dos entes federados. CPIMMOC: multifinalitário/multissetorial, desenvolvimento territorial articulado à associação de município e com participação social

AM-Associação de Município; AMMOC-Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense; Consad-Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local; CPIMMOC-Consórcio Público Intermunicipal do Meio Oeste Contestado; FECAM-Federação Catarinense de Municípios; TR-Território Rural; TC-Território da Cidadania; SDR-Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Fonte: dados da pesquisa

Tendo em conta que a Associação é ‘mais política e menos operacional’, o consórcio demonstra ser um bom instrumento para ampliar e fortalecer as ações da associação em um processo de retroalimentação: o consórcio solidifica e fortalece a

⁴⁷ AMMOC (Associação de Municípios do Meio Oeste Catarinense) e Amplanorte (Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense).

associação e, por sua vez, a associação proporciona ao consórcio a competência técnica necessária ao planejamento territorial, possibilitando aprendizados mútuos. Na visão do representante da Secretaria de Desenvolvimento Regional (Joaçaba), em entrevista concedida em outubro de 2014, “o consórcio precisa da associação e a associação precisa do consórcio – são complementares”. Mas por se tratar de um instrumento relativamente novo (o consórcio) “é preciso experimentar, até para testar o modelo teórico”, diz o representante do IBAM (2014).

Na teoria, as parcerias mais promissoras aos diferentes arranjos poderão ser proporcionadas pelo consórcio (CPIMMOC) que pode dialogar com os diferentes arranjos de forma complementar, principalmente devido ao seu caráter multifinalitário ou multissetorial. Mas a integração entre os arranjos não é uma prática comum. Os relatos dos atores do território demonstram que a sobreposição de diferentes recortes e arranjos dificulta a implementação dos programas e políticas de desenvolvimento territorial, mas também indicam possibilidades exitosas de integração e cooperação. As convergências possíveis entre os arranjos existentes no território seriam:

- 1) Consad: ações de desenvolvimento rural têm afinidades com o Território da Cidadania, com as SDR e com as Associações de Municípios;
- 2) Território da Cidadania com os Consad, SDR e Associações de Municípios nas ações voltadas à agricultura familiar, assentados e indígenas. A segurança alimentar é o diferencial.
- 3) Associações de Municípios com todos os arranjos, pois facilita a participação do poder público e otimiza recursos e ações integradas no âmbito do desenvolvimento territorial;
- 4) SDR com todos os arranjos: ações complementares e de retroalimentação no desenvolvimento microrregional;
- 5) CPIMMOC: com todos os arranjos, em especial com a Associação de Município. Com o Consad (Meio Oeste Contestado) essa parceria se inviabiliza por não haver convergência entre os municípios que integram estes arranjos, ou seja, os municípios do Consad não fazem parte do território de abrangência do Consórcio.

A inovação está presente no desenho de todos os arranjos, tanto na forma de participação quanto na forma de gestão das políticas no território, ainda que muitas vezes, na prática, isso não aconteça.

O desafio no Meio Oeste Contestado está na construção de instâncias de interlocução, nos diferentes níveis, que possam atuar na busca da sinergia superando a competição entre os arranjos. Para tanto é preciso encontrar espaços de diálogo que visem aprimorar o modelo atual de consorciamento público para resolver a fragmentação e a sobreposição dos programas e políticas públicas que resultam em desperdício econômico e desgaste político.

4.3.4. O alcance dos objetivos

Os arranjos aqui discutidos têm como propósito a descentralização política e administrativa, que para Schejtman e Berdegú (2004), é uma condição necessária para o desenvolvimento territorial. A descentralização, segundo os autores, supõe uma devolução de poder às instâncias subnacionais e uma relação ativa entre os diferentes níveis de governo.

O Programa Território da Cidadania, segundo Carvalho e David (2011), se diferenciaria de experiências anteriores de descentralização administrativa porque teria uma abordagem territorial participativa e integradora das diferentes escalas de poder, possibilitando um espaço de inovação para a implementação de políticas públicas. Mas para Cazella et al. (2008, p. 11), desde a sua implantação, o Programa não foi capaz de criar um ambiente favorável ao planejamento regional e ao exercício de parcerias intersetoriais. No Território da Cidadania do Contestado a participação do poder público municipal se dá em momentos muito pontuais, mais restritos aos prefeitos ligados à AMMOC e, ainda que o governo estadual tenha participado de algumas reuniões, não se pode considerar que tenha logrado êxito no objetivo de integrar os diferentes níveis de governo nas ações voltadas ao desenvolvimento do território.

O Consad do Alto Irani, na visão de Cazella et al. (2005), demonstrou ser um arranjo mais horizontalizado com boa adesão das administrações estaduais, mas depoimentos dos seus integrantes indicaram uma pequena participação do poder público municipal e o distanciamento do governo estadual, evidenciando que o programa não conseguiu proporcionar uma aproximação satisfatória entre os entes federados. Essa constatação também está expressa no Relatório de Avaliação dos Consad realizado pelo IBAM (2008), segundo o qual o Consad do Alto Irani enfrentou resistências, com baixa participação do Governo Estadual e desinteresse por parte das Associações de Municípios. A ausência de articulação entre as esferas de Governo Federal, Estadual e

Municipal também foi considerada no Relatório do IBAM (2008) como um indicador da fragilidade do Consad. Até mesmo a parceria entre o Consad e a SDR de Xanxerê não foi suficiente para a sua continuidade.

Se nos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania e nos Consad podia-se observar uma inversão da lógica de construção da política de desenvolvimento, com pequena interferência das instâncias governamentais tanto na escolha dos representantes, quanto na definição dos projetos (Cazella et al., 2005), o mesmo não se pode dizer das SDR, cujos representantes são indicados por decreto e a escolha e implementação dos projetos aprovados pelo CDR não responde a critérios de importância e pertinência para o território.

Em Santa Catarina, o processo de descentralização realizado através da implantação das SDR, ao contrário do esperado, passou a ser utilizado como mecanismo de concentração e consolidação no poder da coalizão política dominante no Estado (Filippim e Abrucio, 2010). As SDR se apresentam como iniciativas de cima para baixo, não de articulação regional e sim de extensão do governo no território, e os CDR, por sua vez, não conseguem atuar de forma regionalizada e nem fazer as articulações que antes eram realizadas pelas Associações de Municípios (Dallabrida, Birkner e Cogo, 2013).

Por outro lado, como os colegiados de desenvolvimento territorial também se mostraram “incapazes de avançar na elaboração de planos consistentes de desenvolvimento, agravando a desarticulação, prejudicando a intersetorialidade e gerando sérios riscos de descontinuação” (Karam, 2012, p. 122), talvez o equilíbrio entre as ações *bottom-up* e *top-down*, como sugere Ortega (2007), seja o caminho para desenvolver uma política de desenvolvimento territorial eficiente, através do consórcio.

A aposta está na inovação que resulta da atuação do consórcio em consonância com as atividades da Associação de Municípios. O aprendizado proporcionado pela troca de vivências e experiências no Território da Cidadania poderá contribuir para uma gestão cooperativa, que possibilite não apenas a territorialização da governança, mas também a territorialização do desenvolvimento através das políticas públicas em conformidade com as necessidades do território. É bom lembrar, no entanto, que o desenvolvimento territorial depende não apenas da descentralização das políticas públicas, mas principalmente de mecanismos eficientes de gestão do território com a participação social.

4.4. As diferentes formas de participação nos espaços institucionais

4.4.1 A participação social no Consad

O Consad tinha como premissa ser particularmente participativo e, nesse sentido, a sociedade civil fazia parte tanto do processo deliberativo, que era o canal de decisão, como da composição da diretoria. A participação social majoritária era a principal inovação trazida pelo Consad. O empoderamento da sociedade civil, participativa, prevista no Consad, segundo o representante do IBAM (2014), foi a grande novidade”.

De acordo com o um ex-presidente, entrevistado em 2014, o Consad foi um dos espaços de maior participação pública de lideranças da área rural que ele vivenciou e defende que “é preciso empoderar a sociedade, mas é preciso que este poder tenha continuidade”, ou seja, o empoderamento precisa ser renovado constantemente para garantir a correlação de forças (Romano, 2008). Mas fato é que, segundo o representante do IBAM (2014), “a participação majoritária da sociedade civil nunca foi bem aceita pelos representantes do poder público”. Um componente da sociedade civil do Consad acha que “talvez o problema tenha sido exatamente porque o poder público era minoria e, como tal, não tinha interesse em participar. O poder público não queria dividir o poder”.

A participação majoritária da sociedade civil, mesmo em um território onde existiam organização e tradição de associação e cooperação, não foi garantia suficiente para a sustentabilidade deste arranjo. Mas, ainda que esteja inativo, o Consad continua reconhecido como um arranjo importante de coesão social em torno do desenvolvimento territorial e uma referência de organização e gestão participativa. A sociedade civil do território do Consad e da região da AMAI demonstrou sua força ao reagir à formação do consórcio público que não lhes proporcionava um espaço com poder de decisão sobre a condução do processo de desenvolvimento.

4.4.2. A participação social no Território da Cidadania

A participação no Território do Meio Oeste Contestado é “historicamente dividida. Na região da AMAI participam as entidades privadas (cooperativas, sindicatos com uma boa atuação do movimento social articulado) e na região da AMMOC é mais instituição pública. Não tem movimentos sociais organizados naquela região”, diz um

componente do Codeter. O Território da Cidadania está dividido em dois: o território da AMAI, que integra a SDR de Xanxerê, e o território da AMMOC, do qual faz parte a SDR de Joaçaba.

A convivência destes territórios ou mundos tão diferentes trouxeram conflitos, mas também aprendizados: “aprendemos muito com pessoal (do território) da AMAI, pessoal mais sofrido, com poucos recursos, empobrecido, pessoal da briga”, diz um representante da Epagri (território da AMMOC), entrevistado em 2014. Um associado ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais (território da AMMOC) concorda: “a gente conheceu um outro movimento. O sindicato aqui tem uma linha, lá no outro território eles tem uma outra visão, eles se organizam, lutam, vão para o embate, para a briga. Aqui são mais tranquilos, mas na região de Xanxerê são muito ferrenhos. Para mim isto era novidade. Não tinha noção que pudesse ser assim”. E o aprendizado, neste sentido, foi de mão dupla: “tanto nós da nossa região aprendemos, como eles também. Nós aprendemos com a forma como o MST e os sindicatos trabalham e eles aprenderam conosco como o setor público pode trabalhar. Temos uma força grande, diferente da força deles. A troca foi grande”. Segundo um representante da sociedade civil do Codeter (território da AMAI), “eles dizem que é importante participar conosco porque aqui tem a sociedade civil, mas lá eles são mais organizados, tanto é que já fizeram um consórcio”. Para este componente do Codeter da região da AMAI nem mesmo os prefeitos do Partido dos Trabalhadores participam das reuniões do Colegiado, demonstrando o distanciamento entre a sociedade civil e o poder público neste território.

Para o representante da Epagri (território da AMMOC), é possível perceber uma evolução na qualidade da participação social no Território da Cidadania, “as coisas antes eram pontuais em cada município, mas no final já se enxergava de forma regionalizada e isso é resultado do amadurecimento das pessoas”. Uma representação sindical do território da AMMOC no Codeter lembra que o Território da Cidadania abriu o espaço para sociedade discutir e participar das decisões sobre a aplicação de recursos para o desenvolvimento do Meio Oeste Contestado: “antes o município fazia o que queria com o Proinf⁴⁸. Foi a partir do debate com a sociedade e com as

48 “Os Projetos de Infraestrutura (Proinf) disponibilizam recursos não reembolsáveis e tem como principal objetivo apoiar projetos voltados para a dinamização das economias territoriais, para o fortalecimento das redes sociais de cooperação e o fortalecimento da gestão social, estimulando uma maior articulação das políticas públicas nos territórios rurais homologados pela Secretaria de

organizações que a gente viu alguns projetos deram certo”.

O Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado se apresenta como uma arena que possibilitou a participação de dois segmentos distintos: da sociedade civil e do poder público e, para além dos embates e debates, os dois extremos conseguiram encontrar um ponto de equilíbrio e essa foi uma das razões elencadas pelos membros para manter os dois territórios dentro do Território da Cidadania. A composição diferenciada dos dois territórios proporcionou equilíbrio e aprendizagem.

4.4.3. A participação social na SDR

Ainda que Rover e Mussoi (2011) defendam a importância da participação social na SDR, estes mesmos autores concordam que os Conselhos de Desenvolvimento Regional, espaço de atuação da sociedade civil, têm pouca influência nas estratégias de desenvolvimento adotadas pelo estado e, além disso, a legitimidade da participação é questionável, pois as pessoas normalmente são indicadas (não há eleição) pelo poder público: “os representantes da sociedade civil organizada são definidos, por decreto, pelo governador – a partir da indicação do Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e dos prefeitos dos municípios abrangido pela SDR” (Theis, 2011, p.187).

O Decreto 180, de 2003, que disciplina os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR), define estes conselhos como “órgãos técnicos de aconselhamento, orientação e formulação de normas e diretrizes gerais para o desenvolvimento de atividades das Secretarias de Desenvolvimento Regional” (Santa Catarina, 2003). Com função apenas consultiva, a atividade mais importante do CDR seria a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) para cada território das SDR, o que de fato não acontece (Theis, 2011).

Dentre as críticas apontadas em alguns trabalhos, estão: a) a pouca diversidade de representação dos grupos e organizações nos CDR; b) a incapacidade de construir estratégias de desenvolvimento regional de forma coletiva e de orientar a aplicação dos recursos investidos pelo governo do estado em cada região; e c) a indicação dos gestores das SDR unicamente pela afinidade político-partidária com o governo do Estado (Rover e Mussoi, 2011; Filippim et al., 2011; Dallabrida et al., 2011).

Desenvolvimento Territorial – SDT, do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA”. Disponível em: <http://www.agricultura.sp.gov.br/quem-somos/cedaf/215-cedaf-proinf>, pesquisa em 21.01.2015

Filippim et al. (2011) estudaram o ambiente dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) em Santa Catarina, com destaque para a CDR da região de Joaçaba, e o resultado da pesquisa apontou que a presença da sociedade civil nas reuniões mensais do CDR é rara e a maioria declarou ir às reuniões de carro com o prefeito ou com vereador do município (63%). Os dois representantes da Sociedade Civil de cada um dos doze município que compõe o CDR da Regional de Joaçaba foram indicados pelas seguintes entidades: Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL); Rotary Club; Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município; Associações Comerciais e Industriais; Associação de Contabilistas; Associação da Indústria; do Comércio; Associação Empresarial e Cooperativas.

A sociedade civil no CDR de Xanxerê se faz representar através das universidades, do Rotary Club, da Associação de Cooperativas, do Conselho de Saúde, da Associação de Moradores, do Sindicato dos Empregadores, do Sindicato Rural, do Grupo de Idosos, da Associação Empresarial, da Associação Comercial, do Centro de Tradições Gaúcha, da Câmara de Diretores Lojistas e do Conselho Agropecuário.

O modelo de participação nos CDR demonstrava ser uma proposta inovadora de gestão com a participação social, no entanto, como a indicação da sociedade civil é normalmente feita pelo pelos prefeitos acaba por reproduzir relações de natureza clientelista, o que resulta em perdas no âmbito político e de aprendizagem social.

4.4.4. A participação social no consórcio público

A nova lei de consórcios públicos, embora efetivamente não proíba a participação da sociedade civil nos consórcios, cria mecanismos que inviabilizam essa participação na gestão e no processo decisório dos consórcios (IBAM, 2008). Segundo representante da OCPF (2014), “o sucesso do consórcio está no pacto territorial, que é um pacto estatal, mas é preciso criar consenso e sem a participação dos atores sociais e econômicos isso não é possível”.

A proposta de constituição de consórcio público apresentada pelo MDS, MDA e SAF viabiliza a participação social formalizada no Protocolo de Intenções e, posteriormente, registrada no Estatuto Social através de câmaras setoriais, em caráter consultivo. Mas, “se de fato o consórcio quiser ele tem condições de estabelecer um diálogo real com a sociedade. O colegiado pode ser o espaço de discussão. Na Bahia os

colegiados já tem este caráter. Virou uma política de estado”, diz o representante da SDT (2014).

Considerando que o sucesso de arranjos associativos territoriais está atrelado à sua capacidade de inovar, isso significa que é possível encontrar formas que possibilitem a incorporação de novos atores na gestão do consórcio e na formulação das políticas públicas através de mecanismos de *accountability*. Os interesses da sociedade civil podem estar representados no consórcio através de órgãos colegiados ou espaços em outras instituições às quais o consórcio esteja vinculado (Castellano, 2007; Pereira 2007; Reis 2008; Dieguez, 2011), como o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Meio Oeste Contestado no âmbito do CPIMMOC.

Além das câmaras ou colegiados setoriais ou temáticos, a participação social também pode se dar através das audiências públicas onde se discute os temas de interesse do território, como acontece no Consórcio do Grande ABC, e este parece ser o caminho a ser seguido pelo CPIMMOC: “já tivemos uma discussão no consórcio sobre o Suasa da qual participaram a Epagri, os sindicatos, a secretaria de agricultura e os agricultores”, diz o representante do CPIMMOC, e a meta “é discutir com a sociedade civil o planejamento e orçamento participativo. Se estamos trabalhando o desenvolvimento social temos que envolver a sociedade. O desenvolvimento do território diz respeito a todos e como o consórcio é um processo em construção⁴⁹ cabe também à sociedade civil reivindicar o seu espaço”.

Cabe também ao consórcio público, constituído no território da AMMOC, demonstrar que o aprendizado que resultou da convivência com os movimentos sociais no âmbito do Território da Cidadania poderá facultar à sociedade civil um papel propositivo e contributivo na construção de um novo modelo de desenvolvimento, pois com dizem Berdegué et al. (2012), os territórios exitosos são aqueles onde os atores adquirem capacidade de atuar sobre pequenas brechas de oportunidade para ampliá-las na direção necessária. A inovação está na capacidade de articulação institucional e na possibilidade de integrar arenas deliberativas com a participação da sociedade civil oportunizando novas aprendizagens e processos diferenciados de gestão.

4.4.5. Participação social: um novo papel, um novo lugar?

⁴⁹ Os trabalhos de constituição do consórcio se iniciaram em 2012, mas a formalização só aconteceu em 2013.

Se os arranjos participativos orientaram a condução das políticas de desenvolvimento territorial na última década, o novo caminho que se abre a partir da constituição dos consórcios públicos parece redirecionar a participação social, cabendo-lhe um papel mais consultivo e menos deliberativo.

Para o representante do MDS (2014) a sociedade civil hoje tem um papel diferente do que foi desenhado no Consad onde ocupava um papel deliberativo: “as estruturas do governo federal amadureceram ao ponto de perceber que a sociedade civil tem o papel de cobrar, de acompanhar e de apontar problemas, como acontece nos Consea e não de estar dentro das instituições”. Esse, segundo o representante do MDS, seria o papel da sociedade civil nos consórcios públicos, “não de quem está recebendo recursos, mas de quem está acompanhando o processo e isso não reduz a importância da participação social. É um outro papel e um outro lugar. Isso significa um amadurecimento e não um retrocesso”.

“Ahora los nuevos actores ya no caben en las instuciones?”, pergunta Tible (2015, p.37). Para o autor, considerando que o momento atual exige novas mediações políticas, é preciso “repensar y practicar la participación y las dinámicas sociedad-Estado”. Ele chama atenção ainda para a importância da construção coletiva de uma agenda para viabilizar um novo ciclo de desenvolvimento, com a participação da sociedade civil. Neste sentido há que encontrar espaços de construção onde a sociedade assuma papéis mais propositivos.

O empoderamento, como defende Romano (2008), coloca as pessoas e o poder no centro dos processos de desenvolvimento, facultando-lhes o controle dos assuntos que lhes dizem respeito e a competência para produzir, criar e gerir, contribuindo para avançar rumo a uma política deliberativa, como defende Habermas (2004), através da participação em espaços institucionais formais e informais.

Considerando que a esfera pública é espaço de todos os cidadãos e que as políticas participativas têm contribuído para o surgimento de atores mais participativos e parceiros da gestão pública, os novos papéis assumidos pela sociedade civil a credencia, enquanto sujeito político, a participar de espaços onde as decisões coletivas devem ser discutidas e cumpridas (Hamel, 2009). Neste sentido, cabe ao governo estimular a criação de canais de participação, bem como fomentar a participação efetiva no controle democrático do estado (Dagnino, 2000). Mas cabe também à sociedade civil

buscar e garantir espaços de participação com poder de decisão na condução das estratégias de desenvolvimento nos territórios.

Além da participação e articulação entre os atores e instituições em prol do desenvolvimento, buscou-se entender como as teorias dialogam com o objeto de estudo, como veremos a seguir.

4.5. Observações sobre as abordagens teóricas que contribuíram para a realização do estudo empírico

Não se objetivou neste trabalho uma fundamentação teórica para o estudo de caso, mas sim entender como o objeto da pesquisa dialogava com o novo institucionalismo - através de suas três abordagens: histórica, da escolha racional e sociológica, com a teoria do capital social e com os conceitos formulados pela teoria da agenda de políticas públicas.

Esta opção levou em consideração as dificuldades encontradas para adotar modelos teóricos que pudessem dar conta da complexidade dos arranjos e políticas envolvidas neste estudo, não só porque os diferentes arranjos analisados não podem ser facilmente enquadrados em um único enfoque, mas também porque o enfoque do desenvolvimento territorial é relativamente novo exigindo diferentes leituras e formas de abordagem.

As abordagens teóricas possibilitaram diferentes olhares sobre o processo observado no Território do Meio Oeste Contestado, onde a mudança institucional e as trajetórias dos arranjos estão intimamente vinculadas ao papel dos atores sociais que trazem consigo a marca de uma identidade forjada por laços de confiança e ação cooperativa em diferentes formas.

Assim, a partir de conceitos emprestados da teoria do capital social, da formação das agendas de governo (*agenda setting*): empreendedor de políticas públicas (*entrepreneur*) e de janela de oportunidades (*policy windows*), e das diferentes abordagens do novo institucionalismo, buscou-se fazer uma leitura dos arranjos presentes neste Território, o qual se destaca em razão de seus ativos sociais, culturais e econômicos decorrentes, por sua vez, de uma trajetória histórica fundamentada em laços associativos e cooperativos.

A formação da agenda permitiu apreender o cenário por onde transitou o empreendedor de política pública e observar de que forma a sua atuação proporcionou a

colocação do tema de uma nova institucionalidade nas agendas dos governos locais. Mas isso implica em processos que partem do reconhecimento do problema, à formulação de soluções que, no entanto, dependem de uma conjuntura política favorável.

O novo institucionalismo contribuiu para ajudar a entender porque as instituições emergem e se transformam e de que forma se dá a mudança institucional mas, por outro lado, demonstrou-se frágil para explicar as razões que levam as instituições ao insucesso. A sua vertente histórica ajudou a explicar, a partir do trajeto das instituições, como elas reagem aos momentos críticos e respondem aos novos desafios, mas o estímulo à formação dos arranjos e a mudança institucional estão vinculados à vertente sociológica do novo institucionalismo que, através de ações estratégicas, fomenta comportamentos mais cooperativos. E isso está fortemente relacionado à confiança que, por sua vez, está estreitamente vinculada ao capital social que teria origem nas raízes históricas mais longínquas da formação de um espírito cívico facilitador de ações coordenadas para o desenvolvimento. A escolha racional, ao sugerir que a formação dos arranjos se dá a partir da indução exógena e da adoção de mecanismos de incentivo e punições, desconsidera a importância da confiança nas ações coletivas observadas no território.

Fatores exógenos, como mudança na orientação política e a criação de uma nova lei que impactou diretamente os arranjos participativos, e fatores endógenos, como a dificuldade de administrar conflitos internos, podem ter contribuído para evidenciar as dificuldades e fragilidades do Consad e do Território da Cidadania. O Consad pode ter se inviabilizado em razão dos custos de transação que se tornaram altos, pois tinha dificuldades para acessar recursos públicos e, além disso, sem a participação do poder público não era possível atuar numa perspectiva sustentável do desenvolvimento territorial.

Por sua vez, a escolha racional, outra linha do novo institucionalismo, possibilitou entender como os arranjos institucionais facilitaram a condução das estratégias por parte dos atores para superação dos dilemas de ação coletiva. Neste sentido, tanto as instituições influenciam a ação individual como os atores criam as instituições para facilitar as ações cooperativas a partir dos seus interesses. Ou seja, o institucionalismo da escolha racional ajudaria a entender a criação de arranjos no Território da Cidadania a partir dos interesses dos atores (coalização de interesses).

Para os institucionalistas, as instituições se mantêm a partir da influência dos atores, mas também influenciam o comportamento dos atores. Assim, o institucionalismo sociológico e a teoria do capital social atuam de forma complementar para explicar a constituição dos arranjos institucionais cooperativos: Consad, Territórios Rurais e da Cidadania e o Consórcio Público, enfatizando a dimensão transformadora dos processos institucionais que resultaram em aprendizado por parte dos atores locais.

O institucionalismo histórico busca na trajetória das instituições influências passadas que expliquem as características atuais, ou seja, como as políticas adotadas anteriormente influenciaram as características das instituições. A trajetória dos arranjos e as políticas analisadas evidenciaram heranças de governos e iniciativas anteriores. Com exceção das associações de municípios, que representavam iniciativas peculiares, endógenas e horizontais, sem a participação de outros entes da federação que não os municípios e atores locais, as demais institucionalidades apresentaram, na leitura do novo institucionalismo, dependências de trajetórias ou de percurso (*path dependence*):

- os Consad se organizam a partir das experiências do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (PMDLIS), do Comunidade Ativa;
- os Territórios Rurais tem como referência as políticas de apoio à agricultura familiar (Pronaf);
- os Territórios da Cidadania se organizam a partir dos Territórios Rurais;
- as Secretarias de Desenvolvimento Regional têm como referência o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD)⁵⁰;
- Os Consórcios Públicos têm por base as experiências dos consórcios intermunicipais (privados) criados a partir de 1980 no estado de São Paulo.

A proximidade social permitiu a construção de laços e possibilitou ações cooperativas que puderam ser convertidas em empreendimentos inovadores a partir da trajetória dos atores. No entanto, ainda que os diferentes territórios tenham feito negociações que possibilitaram uma convivência de aprendizado, esta negociação não foi suficiente para equiparar forças na constituição de dois consórcios nos dois territórios. O ‘território político’ da AMMOC abraçou um arranjo constituído pelo

50 O PCD foi elaborado em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), na década de 70, e reconhecia o Estado como indutor do desenvolvimento e tinha como objetivo integrar e descentralizar as políticas econômicas, subdividindo o estado em 13 microrregiões (Rudnick e Mattedi, 2010), bem como outras iniciativas posteriores de descentralização política-administrativa.

poder público, mas o ‘território social’ da AMAI, ao não abrir mão do poder deliberativo que lhe foi conferido pelos arranjos participativos (Consad e Território da Cidadania), impediu a emergência de uma nova institucionalidade onde o poder público seria a força determinante.

Assim, considerando o capital social e a influência dos atores na formação das instituições pode-se concluir que os processos observados no Meio Oeste Contestado podem ser aproximados e entendidos a partir de uma junção dos modelos neo-institucionalistas e, como defendem Hall e Taylor (2003, p. 27), a ciência política tem hoje não apenas um, mas três “neo-institucionalismos” e já “é tempo de intensificar os intercâmbios entre essas diferentes escolas”.

CONCLUSÕES FINAIS

De forma resumida, retoma-se aqui os principais pontos abordados nesta pesquisa que orientaram os resultados obtidos.

A Constituição Federal de 1988 teve como pressuposto a autonomia dos entes federados (municípios, estados e união), mas a carência de mecanismos de coordenação evidenciou a existência de um vazio organizacional importante que levou à criação de uma multiplicidade de arranjos e políticas que pudessem dar conta desta complexidade.

As políticas territoriais surgem a partir de 2003 como uma inovação que busca fortalecer o federalismo cooperativo através da coordenação e articulação dos diferentes níveis de governo e, ao mesmo tempo, integrar a participação social no processo de planejamento e gestão das políticas desenvolvimento a partir de uma perspectiva microrregional.

Dentre as políticas territoriais que se destacaram como processos inovadores de descentralização e participação estão os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) implementadas pelo MDS e MDA em todo o país.

O Consad tem a participação majoritária da sociedade civil e a sua constituição como uma associação de direito privado sem fins lucrativos possibilita firmar convênios e receber recursos para implementação dos programas territoriais. Mas esta estrutura juridicamente formalizada, por si só, não é garantia de capacidade técnica e administrativa exigida para a condução dos processos de desenvolvimento e, em razão das fragilidades que se evidenciaram, os convênios continuaram sendo firmados de forma fragmentada com cada município, ou seja, o planejamento é territorial mas a execução municipal, com graves prejuízos as estratégias de desenvolvimento territorial. Além disso, apesar de cada território ter elaborado o seu Plano de Desenvolvimento os projetos, muitas vezes, já vinham prontos a partir de um “cardápio” apresentado pelo MDS e nem sempre estavam de acordo com as necessidades do local.

Os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter) que fazem a gestão social dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, por sua vez, não têm formalização jurídica e a participação social é paritária ou, em alguns casos como no Meio Oeste Contestado, majoritária. A coordenação é feita pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial que é um fórum de discussão, com a participação da

sociedade civil e do poder público no planejamento territorial. Diante da inexistência de um marco legal que possibilite uma ampla descentralização de recursos e decisões, os convênios são firmados diretamente com as prefeituras que não podem atuar para além dos limites dos seus municípios dificultando a implementação das políticas territoriais.

O Consórcio público, previsto na Constituição Federal, surge em 2005 como uma possibilidade de resolver os problemas enfrentados por estes arranjos. O marco legal possibilita a integração e aproximação dos entes federados, a execução das políticas territoriais, o recebimento de recursos públicos e sua aplicação no território.

Diante das dificuldades enfrentadas com os seus arranjos e políticas territoriais o MDS e o MDA se articulam à SAF em busca de um formato adequado à constituição de consórcios públicos, em territórios onde houvessem ações conjuntas dos dois ministérios, com o objetivo de fortalecer os Consad e os Territórios da Cidadania através de seus canais de participação e de viabilizar a territorialização das políticas públicas.

E esse é o foco da pesquisa: analisar a estratégia e a performance da política adotada pelos três entes federais (MDA, MDS e SAF) para a constituição de consórcio público no Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado como forma de integrar e fortalecer os arranjos institucionais implementados anteriormente e de garantir a participação social no planejamento, formulação e implantação das políticas territoriais.

Contestado não é uma palavra isenta de significados: envolve uma longa luta em defesa da terra, uma forte identidade e um capital social que tem contribuído para ações cooperativas e associativas entre diferentes mundos a exemplo da integração entre a agricultura familiar e os complexos agroindustriais. Neste sentido, buscou-se analisar de que forma o território reage e se articula com as diferentes políticas públicas e arranjos existentes, observando ainda os canais de participação, as convergências e divergências entre os diversos arranjos e em que medidas as simetrias ou assimetrias influenciaram a estratégia de desenvolvimento proposta pelos entes federais no território.

O estudo mostrou que no Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado, diferentes arranjos, com recortes distintos evidenciaram, por um lado, que os territórios são vivos e refletem um acúmulo histórico importante na definição de seus objetivos e interesses mas, por outro, que os conflitos e a falta de articulação entre os arranjos resultam em descontinuidades e fragilidades institucionais.

Por sua vez, o Consórcio articulado à Associação de Municípios, que funciona como uma agência de desenvolvimento e planejamento territorial, se configura numa arquitetura institucional inovadora. Mas a inovação não se restringe ao formato institucional. Ao prever no seu estatuto a participação social através do Colegiado de Desenvolvimento Territorial o consórcio público mostra que é possível ter canais de participação e de coordenação para dentro e para fora, ou seja, envolver os atores locais e aproximar os entes federados, demonstrando que a melhor equação envolve somar esforços e dividir poder.

A participação estratégica de uma entidade regional na implementação de um Consórcio Público multissetorial, além do ineditismo e inovação, proporcionou um novo olhar sobre as possibilidades de convergências entre os arranjos institucionais que atuam na perspectiva do desenvolvimento territorial de forma participativa. A longa experiência de associativismo municipal atrelada ao empreendedorismo político, bem como a vivência dos processos participativos proporcionados pelas políticas territoriais possibilitaram a construção de um ambiente favorável ao aprendizado e à ação coletiva.

A partir desta pesquisa, verificou-se que a sustentabilidade de um consórcio territorial depende, em grande medida, da capacidade de combinar inovação institucional com inovação política e o grande desafio é encontrar formas de garantir a efetiva participação da sociedade civil. É preciso ainda ter em conta que a arquitetura da participação social não deve seguir uma receita rígida, pois são os ingredientes locais que darão forma e teor diferenciados ao que está sendo construído.

O amadurecimento do processo político parece conduzir a um rearranjo nas formas de participação, que deve ser um processo negociado e construído com os atores locais. Novos formatos institucionais emergem em Santa Catarina. Além da experiência observada no CPIMMOC, no Território da Cidadania do Planalto Norte a composição da plenária foge à regra, não tem uma definição prévia: é aberta, composta por quem participa, possibilitando a renovação contínua da participação e do interesse por espaços diferenciados de construção coletiva.

O processo de descentralização das políticas públicas é relativamente novo, com problemas e limitações a serem corrigidos, dentre os quais se destacam as assimetrias federativas e de poder, exigindo o reposicionamento da participação social nas novas arenas que se formam. O desafio que se coloca é o de perceber que melhorar a capacidade de governança e ter padrões consistentes de gestão pública exigem também

uma nova cultura política que permita divergir, disputar, mas também, e principalmente, cooperar.

Ser um elemento conciliador de modelos institucionais é condição necessária ao Consórcio Público, mas não é suficiente. É preciso também encontrar equilíbrio nas formas de fazer política, visando reduzir assimetrias e integrando iniciativas *top down* (de âmbito federal) e *botton-up* (de âmbito regional ou local). Políticas públicas voltadas para arranjos territoriais induzidos apenas exogenamente dificultam a emergência de ativos importantes para o desenvolvimento territorial se não forem negociadas no âmbito de cada território, envolvendo a participação de seus atores, instituições e plataformas coletivas.

Dessa forma, encontrar um arranjo que seja unificador, não é tarefa fácil e talvez nem seja possível, mas o esforço empreendido pelo governo federal no sentido de (re)pensar a federação e a relação entre os entes federados levou à construção do Consórcio Público como uma possibilidade inovadora de resolver os impasses de coordenação e de cooperação do estado brasileiro numa perspectiva territorial. O aperfeiçoamento deste arranjo requer ajustes e processos criativos permanentes.

A estratégia do MDS, MDA e SAF de estimular a constituição de consórcios públicos em territórios onde houvesse iniciativas de desenvolvimento coordenadas por estes dois ministérios encontrou, no Meio Oeste Contestado, um território vivo, marcado por forte identidade e capital social, onde a constituição do consórcio público resultou em uma nova conformação institucional e territorial a partir da influência de atores políticos e sociais, evidenciando neste processo competição, conflitos e sobreposição de arranjos e políticas, mas também de inovação e aprendizados mútuos entre os diferentes mundos.

Numa visão mais dinâmica, verificou-se que nesse território, onde diferentes arranjos e políticas se cruzam em recortes nada convergentes, palavras como territorialização, desterritorialização e reterritorialização demonstram que os limites dos territórios não são fixos e que a territorialidade pode ser ativada tanto a partir de políticas e atores externos ao território, como também por iniciativas de atores e instituições locais. Entretanto, a resiliência e a efetividade desses arranjos dependem de uma convergência e uma negociação entre esses dois mundos (o da política pública e o do território) em torno de plataformas comuns que interessem aos atores locais que são protagonistas e, ao mesmo tempo, beneficiários.

No contexto da análise das políticas de desenvolvimento territorial aqui exercitado, o arcabouço teórico do novo institucionalismo, articulado aos enfoques do capital social e da formação da agenda governamental, permitiu uma maior compreensão do objeto de estudo principalmente por ter sido exercitado através de uma estratégia de pesquisa onde se buscou auscultar o “território” e os atores envolvidos nos diversos arranjos e políticas em diferentes momentos. Acompanhar a evolução da implementação de uma política pública ao longo de dois anos, com diferentes formas de aproximação, permitiu que o resultado não refletisse apenas o instantâneo de um determinado momento, mas o registro dinâmico de um processo. As teorias e conceitos utilizados atuaram como fio condutor para orientar um novo olhar sobre as experiências no Meio Oeste Contestado, mas ficou evidente a necessidade de se avançar com enfoques teóricos mais robustos ou pelo menos mais integrados, que possam ser utilizados para analisar de forma dinâmica as recentes e complexas experiências de desenvolvimento territorial, onde as instituições e os atores desempenham papel fundamental.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. A rede, os nós, as teias – tecnologias alternativas na agricultura. *Revista de Administração Pública*. n° 06, p. 159-177, nov-dez. 2000.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Revista Estudos Avançados*. Dossiê Desenvolvimento Rural. São Paulo, USP, v.15, n. 43, pp.121-141, 2001.
- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. in *O Futuro das Regiões Rurais* pp. 83-100 – Ed. UFRGS, Porto Alegre, 2003.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In. MANZANAL. M. NEIMAN. G. e LATTUADA. M. *Desarrollo Rural – organizaciones, instituciones y territorios*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2006.
- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; e SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2011.
- ABRUCIO, Fernando L.; FILIPPIM, Eliane Salette e DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), na construção de Consórcios Públicos. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(6):1543-1568, nov./dez. 2013
- ABRUCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Cedec; Fundação Konrad Adenauer; Oficina Municipal, 2001. v. 24.
- AIGNER, Fábila Aparecida. Contratos de pesquisa, desenvolvimento e inovação entre a Universidade e a Agroindústria de frangos. Dissertação de mestrado. UFSC, 2011.
- ALMEIDA, Maria H. T. de Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 51 - 2001.
- ARAÚJO, Ney B. de; WEDEKIN, Ivan e PINAZZA, Luiz Antonio. *Complexo Agroindustrial: o “agribusiness” brasileiro*. São Paulo: Agroceres, 1990.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasília, 2011. Entrevista concedida a Karam (2012) em 5 de maio de 2011
- AREND, Marcelo; CARIO, Silvio A. F. e ENDERLE, Rogério A. Instituições, Inovações e Desenvolvimento Econômico. *Pesquisa & Debate*, SP, volume 23, número 1 (41) pp. 110-133, 2012
- BARON, Stephen; FIELD, John; SCHULLER. *Ttom. Social Capital*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BERDEGUÉ, Julio A. et al. Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Documento de Trabajo No. 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: RIMISP, 2012.

BEZERRA DE MELO, Paulo Thiago Nunes. Análise epistemológica sobre capital social: as abordagens de Bourdieu, Fukuyama e Ghoshal. III Colóquio Internacional de Epistemologia e sociologia da ciência da administração. Florianópolis, março de 2013.

BIRKNER, Walter M. K. e MATTEDI, Marcos A. Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional e um preâmbulo à sociologia da história econômica catarinense. Informe Gepec – Vol. 12, nº1, jan./jun. 2008

BITTENCOURT E CASTRO, Zulemar M. de. Santa Catarina – raízes e traços. A singularidade de um cenário propício ao desenvolvimento de comunidade (1960-1980). Katalysis, 1/1996. Disponível em: periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/viewFile/12433/7195.

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo em el lugar y em las manos de la gente. Revista Eure, n. 90, p.27-40, septiembre de 2004.

BONNAL, Philippe. Territórios de cidadania: evolução ou revolução? Maio de 2008. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=913>

BONNAL, Philippe, CAZELLA, Ademir A. e DELGADO, Nelson. G. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales, Vol. XVII, nº. 1002. Barcelona, 2012.

BOUCHER, F. “Agroindustria Rural y Sistemas Agroalimentarios Locales, nuevos enfoques de desarrollo territorial”, en III Congreso Internacional de la Red SIAL “Alimentación y Territorios, Baeza, España, 18–21 de octubre del 2006, 23 pp.

BOURDIEU, Pierre. Le Capital Social - Actes de la recherche en Sciences Sociales. 1980 - Volume 31 - p. 2-3

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Lisboa: Difel, 1998.

BRANDÃO, Carlos Antonio. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. Organizações & Sociedades, v.15 - n.45 - Abril/Junho – 2008.

BRANDENBURG, Alfio. Os novos atores da reconstrução do ambiente rural no Brasil: o movimento ecológico na agricultura. Bélgica, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, pesquisa em 10/11/2014.

BRASIL. Decreto 1.336, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm

BRASIL. Lei 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005.

BRASIL. Decreto 6.017 de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 06 de abril de 2005.

BRASIL. Lei 11.326/2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

BRASIL. Casa Civil. Decreto de 25 de fevereiro de 2008 que Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.

BRASIL. Casa Civil. Decreto de 24 de novembro de 2011 altera o Decreto de 25 de fevereiro que Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.

BRUNO, Regina et alii. Um Brasil ambivalente – agronegócio, ruralismo e relações de poder. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2009.

BUTTO, Andrea. Política de Desenvolvimento Territorial. Apresentação MDA, 2009.

CALDAS, Eduardo de L. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). São Paulo, 2007

CARNEIRO, José Mario Brasileiro e DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. Cadernos Adenauer XII – nr. 4 – p, 57-76, 2011.

CARVALHO, Ananda de e DAVID, Cesar de. Possibilidade e limites do programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no território região central e no município de Santa Maria/RS. AGRÁRIA, São Paulo, No. 14, 2011, pp. 55-77.

CASTELLANO, M. Relações entre o poder público e a sociedade na gestão dos recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. 2007, 254 f. Tese Doutorado em Ciências Ambientais, PROCAM — Departamento de Ciências Ambientais, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2007.

CASTRO, Iná E. Geografia e política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304 p.

CAZELLA, Ademir A. e BÚRIGO, Fábio L. Desenvolvimento Territorial no Planalto Catarinense: o difícil caminho da intersetorialidade. Revista Extensão Rural, DEAER/CPGExR – CCR – UFSM, Ano XV, Jan – Jun de 2008

CAZELLA, Ademir A., CARDOSO, Joel; MATTEI, Lauro. Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de Experiências no estado de Santa Catarina. *Paper* apresentado a SOBER de Ribeirão Preto. 2005. Disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/2/789.pdf>

CAZELLA, Ademir A.; BONNAL, Philippe e MALUF, Renato S. Olhares disciplinares

sobre o território e desenvolvimento territorial. In: Agricultura Familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

COLEMAN, James S. Foundations of Social Theory. The Belknap of Harvard University Press – Cambridge, Londres, 1990.

CONTERATO, Marcelo A.; NIEDERLE, Paulo A.; TRICHES, Rozane M.; MARQUES, Flávia C. e SCHULTZ, Glaudo. Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos. Série Difusão IEPE/UFRGS.Ed. Via Sapiens, Porto Alegre, 2013

COUTO, Cláudio G. e ARANTES, Rogério B. Constituição ou políticas públicas? uma avaliação dos anos FHC. In: O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Abrucio, Fernando Luiz e Durand, Maria Rita Loureiro. Brasília: Enap, 2002.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CRUZ Maria do Carmo M. T., et al. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: mudando para sobreviver. II Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 6 a 8 maio de 2009.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina. et al.(org) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras.**Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DALLABRIDA, Valdir R. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. *In:* Governança territorial e desenvolvimento – descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, Valdir R. GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. Artigo apresentado e publicado nos Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos (CODE 2011). Brasília, DF – 23 a 25 de Novembro de 2011a (Evento promovido pelo IPEA).

DALLABRIDA, Valdir R., BÜTTENBENDER, Pedro L. e BIRKNER, Walter M. K. A experiência de descentralização político-administrativa dos estados de SC e Rs: concepções, percepções e síntese avaliativa. Revista DRd – Desenvolvimento Regional em debate. Ano 1, n. 1, dez. 2011.

DALLABRIDA, Valdir R.; BIRKNER, Walter M. K. A e COGO, Edson L. Gestão territorial e desenvolvimento: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil. *Scripta Nova* - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona-Vol. XVII, núm. 428, 1 de febrero de 2013

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglass C. Institutional change and American economic growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DELGADO, Nelson G. e LEITE, Sergio P. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. Revista Dados – 2011 – Vol. 54.

DELGADO, Nelson G. e LEITE, Sergio P. Atualização das políticas de Desenvolvimento Territorial no meio rural brasileiro. In. MIRANDA, C. TIBURCIO, B. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília: IICA, 2013.

DELGADO, Nelson G, BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio P. Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. OPPA/IICA, Rio de Janeiro, dez. 2007.

DELGADO, Nelson G. e GRISA, Cátia. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In. MIRANDA, C. TIBURCIO, B. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília: IICA, 2013, p 239-274.

DELGADO, Nelson G. e GRISA, Cátia. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. Estud. Soc. e Agric., Rio de Janeiro, vol. 22, n. 1, 2014: 132-163.

DIAS, Leila C. e SANTOS, Gislene A. dos. Região, território e meio ambiente uma história de definições e redefinições de escalas espaciais (1987-2001). R. B. Estudos urbanos e regionais, v.5, n.2 – novembro 2003.

DIEGUEZ, Rodrigo C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: v. 6. n. 9, p. 291-317, 2011.

DOOLEY, Larry M. Case Study Research and Theory Building Advances in Developing Human Resources, August 2002, 4: 335-354.

DORIGON, Clovis. O Mercado Informal dos Produtos Coloniais da Região Oeste de Santa Catarina. V ENEC - Encontro Nacional de Estudos do Consumo. I Encontro Luso-Brasileiro de Estudos do Consumo -15, 16 e 17 de setembro de 2010 - Rio de Janeiro/RJ

DUNCAN, Marcelo. A construção de uma política de desenvolvimento: os territórios rurais no Brasil. *Habitus*. Goiânia, v. 8, n. 1/2, p. 191-, 227, jan./dez. 2010.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios / Arilson Favareto... [et.al] -- Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p.

ELIAS, Denise; PEQUENO. Renato. (Orgs.). Difusão do Agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2006.

ESPIG, Marcia J. Algumas reflexões sobre a historiografia do movimento do Contestado: o caso dos operários da Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande. ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Londrina, 2005.

FAVARETO, Arilson. et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12).

FAVARIN, Roque A. Contribuições da economia solidária para o desenvolvimento na região do contestado. FURB, 2009.

FECAM. A força do municipalismo catarinense. Apresentação ppt. s/d.

FERRARI, Dilvan Luiz. Cadeias agroalimentares curtas: a construção social de mercados de qualidade pelos agricultores familiares fm Santa Catarina. Tese de Doutorado. UFRGS, Porto Alegre 2011

FERREIRA, Éricka S. e PESSÔA, Vera L. S. Capital social e desenvolvimento territorial: uma abordagem teórico-conceitual. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v. 7, n. 14, p. 1-33, ago., 2012

FILIPPIM, Eliane S.; ABRUCIO, Fernando L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. RAC, Curitiba, v. 14, n. 2, pp. 212-228, Mar./Abr. 2010

FILIPPIM, Eliane S.; HACK, Kesya M. e ROSSETTO, Adriana M. Participação cívica no processo de descentralização do desenvolvimento regional: a atuação dos conselhos de desenvolvimento regional no estado de Santa Catarina. *In: Governança territorial e desenvolvimento – descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011

FISCHER, Augusto et al. Produção e produtividade de leite do Oeste Catarinense. Chapecó, RACE, Unoesc, v. 10, n. 2, p. 337-362, jul./dez. 2011

FLEXOR, George e LEITE, Sergio Pereira. Análise De Políticas Públicas - Breves Considerações Teórico-Metodológicas, 2011.

FONTANA, Marisa; ZAMBONI, Maurizio e BENCIOLINI, Giuseppe. Territorio & Qualità: quali chance dalla zonazione. Il Divulgatore n° 2-3/2006 vite & vino Biodiversità, turismo e tipicità: le direttrici di un possibile rilancio – pagg.8-21

FOUILLEUX , Eve. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique Agricole Commune. Revue Française de Science Politique, Paris, v.50, n.2, abr., 2000.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. Estudos, Sociedade e Agricultura, v. 19, n.1, abr., 2011.

FUKUYAMA, Francis. Social Capital and Civil Society. The Institute of Public Policy. George Mason University. October 1, 1999. Disponível em:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>

FUKUYAMA, Francis. A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

GARCÍA, José L. Antropología del Territorio. Madrid: ed. Josefina Betancor, 1976.

GIDDENS, Anthony. Capitalismo e moderna teoria social. Lisboa: Editorial Presença, 1994.

GOMES, Ézio J. Dados do Censo Agropecuário Confirmam Concentração da Atividade Leiteira no Brasil. Curitiba: Deser, 2009.

GOMES, Ezio J. e SCHMIDT, Carmen E. Finkler. Capítulo XVI - A Importância das Redes Cooperativas de Agroindústrias Familiares para a Permanência dos Jovens no Meio Rural. P. 331-153. Paper. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/Ezio%20Gomes.pdf. Pesquisa em 10 de junho de 2014.

GORENDER, Jacob. A Burguesia Brasileira São Paulo: Brasiliense, 1981.

GOULARTI FILHO, Alcides. Padrões de crescimento e diferenciação econômica em Santa Catarina. Tese doutorado. Unicamp, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, José. Os desafios das agriculturas brasileiras. In: Gasques, J.G. et al (orgs). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2010.

GUANZIROLI, Carlos E. Agroindústria rural no Brasil: Experiências bem sucedidas e mal sucedidas. In: Informe Agronegócios, Edição 7, Brasília: IICA, 2008.

HABERMAS, Jürgen. A Inclusão do Outro. Estudos de Teoria Política. Edições Loyola: São Paulo (SP), 2004

HAESBAERT Rogério. O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Bertrand Brasil, 2006.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo; Lua Nova, n.58, 2003.

HAMEL, Marcio R. Movimentos sociais e democracia participativa. Revista Espaço Acadêmico, nr. 95 – abril de 2009. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/095/95hamel.htm>.

HIGGINS, Silvio S. Fundamentos teóricos do capital social. Chapecó: Argos, 2005.

IBAM. Avaliação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs. Relatório. Rio de Janeiro:IBAM, 2008.

IICA. Sistemas agroalimentarios localizados (SIAL), una nueva visión de gestión territorial en América Latina: experiencias en territorios de Argentina, Costa Rica ,

Ecuador y Mexico. IICA, CIRAD – México: IICA, 2013.

ILHA, Adayr da S.; CORONEL, Daniel A. e ALVES, Fabiano D. O modelo italiano de desenvolvimento regional: algumas proposições para a metade sul do Rio Grande do Sul. Paper. s/d. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m11t05.pdf>

JACOBI, Pedro. Consórcio Quiriri: Programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos da Região do Alto Rio Negro Catarinense. In: JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio (org.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

JONES, Charles. O. An introduction to the study of public policy. Belmont: Duxbury Press, 1970.

KAGEYAMA, Angela. (Coord.) O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: *Agricultura e Políticas Públicas*. Série IPEA no. 127. Brasília, 1990.

KARAM, Ricardo Antonio de Souza. A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2012 (tese de doutorado).

KAUSTKY, Karl. A Questão Agrária. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998, p. 342-356.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives and public policies. New York, HarperCollins, 2003

KINGDON, John. W. Formação da Agenda. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

KRONEMBERGER, Denise Maria Penna. Qualidade de vida e desenvolvimento local. Informações para a cidadania In: Atlas Nacional do Brasil. IBGE, s/d

LAGO, Paulo F. Santa Catarina: a transformação dos espaços geográficos. Florianópolis: Verde Água Produções Culturais, 2000

LEITE, Sergio P. e DELGADO, Nelson G. (Coord.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, IICA, Vol. 14, Brasília 2011.

LOCKE, Richard. Construindo a confiança. *Econômica*, Vol. 3, N. 2 – dezembro de 2001, pgs. 253-281.

LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. *Revista de Economia Política*, Vol. 33, no. 4, p. 619-637, outubro-dezembro, 2013

MACHADO, Paulo P. Lideranças do Contestado: a formação e a atuação das chefias caboclas (1912-1916). Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2004.

MAHONEY, James e KATHLEEN, Thelen. A Theory of Gradual Institutional Change. 2010 - P. 1-37. In: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen. Cambridge: Cambridge University Press.

MANCE, Euclides A. Avaliação dos CONSADs nas Regiões Norte, Sudeste e Sul. Fevereiro de 2006.

MARCON, Maria Terezinha de R. A trajetória dos processos de regionalização em Santa Catarina: escalas geográficas e atores sociais. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciências Humanas. UFSC, 2009. 422 f.

MARIANI, Milton A. P.e ARRUDA, Dyego de O. Território, Territorialidade e Desenvolvimento Local: um Estudo de Caso dos Empreendimentos Econômicos Solidários de Corumbá/Ms. 48 Congresso da SOBER, Campo Grande, 25 a 28 de julho de 2010,

MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, Clélio Campolina e LEMOS, Mauro Borges. Economia e território. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005

MARQUES, Valesca M. As associações de municípios e a regionalização do estado de Santa Catarina. Dissertação de mestrado. Florianópolis: UFSC, 2003, 183 p.

MARTELETO, Regina M. e SILVA, Antonio B. de O. Redes e Capital Social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. Ci. Inf., Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004

MARTINHO, Jobson e FILIPPIM, Eliane S. Ação Consorciada de Governos Locais: O Caso das Associações de Municípios em Santa Catarina (Brasil). Informe Gepec, Toledo, v. 16, nº 1, p. 76-92, Unioeste-PR, 2012

MARTINS, José de Souza. Os camponeses e a política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1981.

MASCARENHAS, Geise A. CONSAD: do Nordeste ao Centro-Oeste. Relatório Final. FAO/MDS, dezembro de 2006.

MASCARENHAS, Geise A. Constituição de Consórcios Públicos em Territórios de Consad / Territórios Rurais. Relatório. FAO/MDS, 2012.

MASCARENHAS, Geise A. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: do privado do público. VI Congresso Internacional SIAL, UFSC, Florianópolis, 21 a 25 de maio de 2013.

MASCARENHAS, Geise A. Consórcios Intermunicipais como estratégia de desenvolvimento territorial. Paper. VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales – 29/10 a 01/11/2013 – Buenos Aires, Argentina

MAZZALI, Leonel. O processo recente de reorganização agroindustrial: do complexo à organização “em rede”. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

MDA. Referências para o apoio ao Desenvolvimento Territorial. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Série Documentos Institucionais 01-2005. Brasília: SDT/MDA, 2004.

MDA. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Meio Oeste Contestado (PTDRS). Xanxerê: MDA/SDT, 2006.

MDA. Territórios da Cidadania. Brasil, 2008. Disponível em:
[www.Territorio da Cidadania - Documento oficial%20\(2\).pdf](http://www.Territorio da Cidadania - Documento oficial%20(2).pdf)

MDA. Documento Orientador sobre o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. Programa de Agroindustrialização da Produção da Agricultura Familiar. 2008a

MDA. Territórios da Cidadania. Apresentação, 2012. Disponível em:
<http://slideplayer.com.br/slide/3197965/>

MDA. Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), Brasília: MDA, 2014

MDA. Política de Desenvolvimento Territorial – antecedentes, cenário atual e perspectivas, Brasília: MDA, 2015

MDS. Guia do Consad. Brasília: MDS/IBAM, 2004. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/backup/teste/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad/guiaconsadrev3.pdf>

MDS. Consad-Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.
<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/sesan-institucional/sesan-institucional/document.2011-07-04.5847100166>, pesquisa em 06 de agosto de 2012

MDS. <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/territorios-da-cidadania-1>, pesquisa em 02/04/2013

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Entrevista realizada com representante do MDS em 28/10/2014

MELO, Osvaldo F. de. Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Microrregional. Porto Alegre: SUDESUL, 1972.

MELUCCI, Alberto. Challenging codes: collective action in the age of information. Cambridge Press, 1996

MI. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, 2010. Disponível em:
<http://www.mi.gov.br/>

MIELE, Marcelo e WAQUIL, Paulo D. Estrutura e dinâmica dos contratos na suinocultura de Santa Catarina: um estudo de casos múltiplos. *Estud. Econ.* [online]. 2007, vol.37, n.4, pp. 817-847.

MIOR, Luiz C. Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural. Chapecó: Editora Argos, 2005.

MIOR, Luiz C. Agricultura familiar, agroindústria e desenvolvimento territorial. Trabalho apresentado no I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007. Publicado em Vieira et al. orgs., Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: Subsídios para uma política de fomento. Florianópolis, APED, 2010, 486 p.

MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno. Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Vol. 8 - Organizadores. Brasília: IICA, 2008

MONTEIRO, Duglas Teixeira. Os errantes do novo século: um estudo sobre o surto milenarista do Contestado. São Paulo: Duas Cidades, 1974.

MUCHNIK, José, e SAUTIER D. Proposition d'action thématique programmée: systèmes agroalimentaires localisés et construction de territoires, CIRAD, octobre de 1998.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 2004

MULLER, Pierre, SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. 2ª. ed. Pelotas: Educat, 2004B.

NEGRAO, Lísias N. *Revisitando o messianismo no Brasil e profetizando o seu futuro*. RBCS Vol. 16 no 46 junho/2001.

NEGRÃO, Lísias N. Sobre os messianismos e milenarismos brasileiros. Revista USP, SP, nº. 82, p. 32-45, junho/agosto 2009.

NEIMAN, Guillermo e QUARANTA, German. Los estudios de caso en la investigación sociológica. In: Gialdino, R.V. de. (Coord). *Estrategia de investigación cualitativa*. Barcelona: Geodisa Editorial, 2006.

NEVEAU, E. Sociologie des mouvements sociaux. Paris: La Devcouvert, 2002

NORTH, Douglass C. (1998). Desempenho Económico en el Transcurso de los Años. Estocolmo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000129&pid=S0101-3157201300040000400021&lng=en. Acesso em: 04 de abril de 2015.

NORTH, Douglass C. Institutional Change: a framework of analyses, 1999. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6041. Acesso em 02 de abril de 2015

NORTH, Douglass. C.; WALLIS, John. J.; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ORTEGA, Antonio Cesar. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads. RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 275-300, abr/jun 2007 – Impressa em abril 2007.

PAULILO, Maria Ignez S. O Peso do Trabalho Leve. Departamento de Ciências Sociais- UFSC Revista Ciência Hoje- nº 28/1987

PECQUEUR, Bernard. “Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés”, en Économie Rurale, número 261, pp. 37-49, 2001.

PEREIRA, Luiz. F. M. As territorialidades que emergem na gestão das águas: um caminho para a Agenda 21. 2007, 163 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2007.

PEREIRA DE QUEIROZ, Maria I. O messianismo no Brasil e no mundo. São Paulo, Dominus/Edusp, 1965.

PERTILE, Noeli. O capital agroindustrial catarinense e o Estado. In: GeoTextos, vol. 7, no. 1, jul. 2011

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Brasília, 2013.
http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013, pesquisa em 12/03/2014

POPPER, Karl R. Lógica das ciências sociais. Brasília: Universidade de Brasília, 1978.

PRADO, Daniela Dê V. et al. Consórcios Públicos, uma nova proposta para os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local. BRASIL. MDS Fome Zero: Uma História Brasileira. v.2, Brasília, 2010. p. 241-252.

PRADO, Daniela Dê V. Consórcios Públicos: análise do instrumento sob a perspectiva da Ação Orçamentária CONSAD, executada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Dissertação de Mestrado. Fiocruz/ENSP, 2011.

PRATES, Angelo. M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. III Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília: 2009.

PUTNAM, Robert. D. Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996 (1ª ed. em inglês: 1993), Capítulos 4 e 6, p. 97-132 e 173-194.

QUEIROZ, Maurício V. de. Messianismo e conflito social (A Guerra Sertaneja do Contestado: 1912-1916). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

REIS, Regina C. Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

RIBEIRO, Alexandre C.; ANDION, Carolina. Habilidades sociais e mobilização para o desenvolvimento rural no território da serra catarinense. Universidade Federal de Lavras. Organizações Rurais & Agroindustriais, vol. 16, núm. 2, maio-agosto, 2014, pp. 167-177

ROCHA, Heber Silveira. Formação de agenda de políticas públicas de juventude no governo federal de 2002 a 2005. FGV, 2014

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. Cad. EBAPE.BR - vol.2 - nº.1 - Rio de Janeiro, março 2004.

ROMANO, Jorge. Empoderamento e poder no enfrentamento da pobreza. In: Mundo Rural Brasileiro: ensaios interdisciplinares. Costa, Luiz F.C., Flexor, George e Santos, Raimundo. Edur/UFRRJ/Mauad, 2008.

ROVER, Oscar J. e MUSSOI, Eros M. A reinvenção da relação Estado-Sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil. DRd – Desenvolvimento Regional em debate Ano 1, n. 1, dez. 2011. P. 65-80.

RUDNICK, Luciane T. e MATTEDI, Marcos A. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003 - 2009 Informe Gepec, Toledo, v. 14, n. 1, p. 39-54, jan./jun. 2010 – 39 a 54

SANTA CATARINA. Constituição Estadual, promulgada a 5 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº. 243, de 30/01/2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. Decreto nº. 180, de 30 de abril de 2003. Disciplina o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) e estabelece outras diretrizes.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. LEI COMPLEMENTAR Nº 284, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo.

SANTOS, Fábio P. Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil. São Paulo: EAESP/FGV, 2011. (Tese Doutorado).

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização - do pensamento único a consciência universal. São Paulo: Record, 2008. 174 p

SARTORI, Selênio. Análise do processo de constituição e funcionamento dos colegiados territoriais, incluindo todas suas instâncias nos territórios Planalto Catarinense, Serra Catarinense, Meio Oeste-Contestado, Alto Uruguai, no período de 2007 a 2010.”. Florianópolis: MDA/IICA, 2011.

SC. Decreto Nº 2.639, de 22 de setembro de 2009. Aprova o Regimento Interno dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e estabelece outras providências. Governo do Estado de Santa Catarina.

SC. Lei Complementar Nº 381, de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Governo do Estado de Santa Catarina.

SCHEJTMAN, Alexander e BERDEGUÉ, Julio. Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales nº. 1. Rimisp, 2004.

SCHIMELLO, Reges. Assessor de Gestão Social do Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado (TC-MOC). Chapecó. Entrevistado em 30/10/2014

SCHRAMM, Wilbur. Notes on case studies of instructional media projects. Working paper for the Academy for Educational Development, Washington D.C., 1971.

SILVA, Patrícia P.; ANTONELLO, Ideni T. A territorialização dos Complexos Agroindustriais avícolas e a sua formação em rede: o caso do Big Frango. XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo, 2009.

SILVA, Harryson L. A gestão do Território pelo grupo Sadia no Município de Concórdia. Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1991. Mimeo.

SILVA, Newton J. R. da; BEURET, Jean-Eudes; MIKOLASEK, Olivier; FONTENELLE, Guy; DABBADIE, Lionel e MARTINS, Maria I. E. G.. Modelo teórico de análise de políticas públicas e desenvolvimento: um exemplo de aplicação na piscicultura. Rev. de Economia Agrícola, São Paulo, v.54, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 2007

SILVA, Sandro. P. A abordagem territorial no planejamento de Políticas Públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

SOARES, J. O. P. Guerra em sertões brasileiros (do fanatismo à solução do secular litígio entre o Paraná e Santa Catarina. Papelaria Velho. Rio de Janeiro, 1931

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, 3 jul./dez., 2006.

SPAGNOLI, Marcos V. et al. O Conceito de Território e Região nas Políticas Públicas: uma discussão inicial para o entendimento de Territórios da Cidadania. In: V Encontro de Grupos de Pesquisa “Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais”. Universidade Federal de Santa Maria: 25, 26 e 27 de novembro de 2009.

STAKE, Robert. Investigación com estudio de casos. Madrid: Morato, 1998.

TECCHIO, Andéia. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no território Meio Oeste Contestado (SC). UFSC, 2012 (dissertação mestrado).

TEIXEIRA, Luciana, MAC DOWELL, Maria Cristina e BUGARI, Maurício. Incentivos em Consórcios Intermunicipais de Saúde: uma análise à luz da Teoria dos Jogos. Texto para discussão 893. IPEA. Brasília, julho de 2002.

TESTA, Marcos V. O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense: proposta para discussão. Florianópolis: Epagri, 1996

THEIS, Ivo M. Promessas não cumpridas, mas propósitos logrados: a lógica concentradora da política de descentralização em Santa Catarina. *In: Governança territorial e desenvolvimento – descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.* Rio de Janeiro: Garamond, 2011

THEIS, Ivo. M., et al. O cavalo de tróia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades sócio-espaciais em Santa Catarina. Encontro da ANPUR, XIII, Florianópolis (SC), 25 à 29 de maio 2009.

TIBLE, Jean. Encrucijadas brasileñas: entre protestas, procesos y elecciones, Nueva Sociedad, No 255, enero-febrero de 2015, p. 25-37.

TOMAS, Robson N.; SPROESSER, Renato L.; BATALHA, Mário O. Convenções, Capital Social e Desenvolvimento Efetivo na Agricultura Familiar: o Caso de Mato Grosso do Sul. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, vol. 14, núm. 3, 2012, pp. 409-425

TORRES, Alberto. O problema nacional brasileiro. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1914

TOURAINÉ, Alain. Crítica da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1995.

TOURAINÉ, Alain. Como sair do liberalismo? São Paulo: Edusc, 1999

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá. A Lei dos Consórcios Públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e sua relação com o desenvolvimento local. II Seminário Nacional de Sociologia Política. UFPR, Curitiba, 2010.

VARGAS, Leticia P. e SPANEVELLO, Rosani M. Agricultores Familiares: caracterização do sistema de integração suinícola e os impasses atuais em torno da continuidade da atividade. 48º. Congresso da Sober: 25 a 28 de julho de 2010, Campo Grande-MS.

VEIGA, José E. A face territorial do desenvolvimento. *In: 27º Encontro nacional de economia*, Belém, v. 11, pp. 1301-1318, 1999.

VEIGA, José E. da. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, 2001, 107 p.

VEIGA, José E. Vicissitudes da governança cidadã. Os conselhos regionais gaúchos (COREDE). RdE – Revista de Desenvolvimento Econômico, ano VIII, n. 13, Jan. 2006, pp. 19-27.

VILPOUX, Olivier. F.; OLIVEIRA, Eule. J. Instituições informais e governanças em arranjos produtivos locais. Revista de Economia Contemporânea, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 85-111, 2010.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1. Brasília: Editora UnB, 2009.

WEBER, Max. Três tipos puros de poder legítimo. Tradução de Artur Morão. O ensaio, encontrado no espólio do autor, foi postumamente publicado por Marianne Weber nos *Pressischen Jahrbücher*, Vol. CLXXX-VII, 1922, com o subtítulo: Um estudo sociológico. www.lusosofia.net.

WESZ JÚNIOR, Valdemar J. Novas Configurações no meio rural brasileiro: uma análise a partir das propriedades com agroindústria familiar. *Agroalimentaria* n°. 28, Enero-Junio 2008.

WESZ JUNIOR, Valdemar J. ; TRENTIN, Iran C. L. ; FILIPPI, Eduardo E. Os reflexos das agroindústrias familiares para o desenvolvimento das áreas rurais no Brasil. IV Congreso Interacional de la RedSIAL. 27 a 31/10/2008 – Mar del Plata. Argentina.

WILKINSON, John. Perspectivas e condicionantes dos investimentos no agronegócio. In: Sarti, F e Hiratuka, C. (orgs). *Perspectivas do investimento na indústria*. Rio de Janeiro: Synergia, 2010.

YIN, Robert K. Estudo de caso – planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANELLA FILHO, R. A. Consórcios Intermunicipais e Desenvolvimento Regional: o caso do CIPAE G8 do Vale do Taquari/RS - Dissertação de Mestrado, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Santa Cruz do Sul, RS: 2011

ZIMMERMANN, Viro José e DALLABRIDA, Valdir Roque. Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: a possibilidade dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento no Brasil. *In: Governança territorial e desenvolvimento – descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011