

TRANSVERSALIDADE E MULTIDIMENSIONALIDADE COMO FOCO DA AÇÃO TERRITORIAL: A Experiência de Rafaela na Argentina e o Projeto Propat no Brasil

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.61.15851>

Submetido em: 18/3/2024

Aceito em: 11/7/2024

Pablo Costamagna¹; Valdir Roque Dallabrida²; Pedro Luís Büttendbender³;
Edemar Rotta⁴; Josefina Parra⁵; Lucía Rojo⁶; Samuel Delbon⁷; Diomar Augusto Quadros⁸

RESUMO

A transversalidade é entendida como a ação territorial que tem a capacidade de integrar diferentes dimensões ou perspectivas disciplinares de forma horizontal. Por outro lado, o princípio da multidimensionalidade remete-nos ao reconhecimento da complexidade e diversidade do mundo que nos cerca, como uma realidade composta por múltiplas dimensões inter-relacionadas. Tais princípios são fundamentais para orientar de forma mais efetiva toda a ação que ocorra num contexto complexo e multidimensional, como os territórios, regiões ou municípios. Reflete-se sobre estas temáticas a partir do relato e da análise de duas experiências: a primeira referindo-se ao processo de acompanhamento por meio da investigação-ação em mudança organizacional no município de Rafaela, na Argentina; a segunda um processo coletivo de estudo e investigação relacionado ao Projeto ProPAT, no Brasil, no qual propõe-se um referencial metodológico a ser utilizado na elaboração de diagnósticos territoriais que favoreçam a prospecção de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento, tendo o patrimônio territorial como referência. Metodologicamente, o texto resulta, no caso de Rafaela, de registros da memória dos processos, elaboração de metodologias para aplicação em campo e entrevistas com atores-chave e de estudos teóricos e proposição de referenciais metodológicos, conforme está registrado em publicações já realizadas no caso da experiência do ProPAT. Enfim, este texto reflete, um primeiro passo, em troca de aprendizados de caráter ontológico-epistemológico-teórico-metodológico sobre processos de facilitação ou ação territorial entre comunidades de pesquisadores, com o propósito de criar conexões e fortalecer vínculos com vistas à futuras parcerias.

Palavras-chave: transversalidade; multidimensionalidade; coconstrução; facilitação e ação territorial; desenvolvimento territorial.

THE CHALLENGE OF TRANSVERSALITY IN FACE OF THE COMPLEXITY AND MULTIDIMENSIONALITY OF TERRITORIES: THE EXPERIENCE OF RAFAELA IN ARGENTINA AND THE PROPAT PROJECT IN BRAZIL

ABSTRACT

Transversality is understood as the territorial action capable of integrating different disciplinary dimensions or perspectives in a horizontal manner. On the other hand, the principle of multidimensionality refers to the recognition of the complexity and diversity of the world around us, as a reality composed of multiple interrelated dimensions. These principles are fundamental to more effectively guiding any action occurring in a complex and multidimensional context, such as territories, regions, or municipalities. This paper reflects on these themes through the report

¹ Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf). Santa Fé, Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-2217-1703>

² Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Ijuí/RS, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-2927-960X>

³ Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Ijuí/RS, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-7011-8552>

⁴ Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Cerro Largo/RS, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-1608-7078>

⁵ Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf). Santa Fé, Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-6288-8127>

⁶ Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf). Santa Fé, Argentina. <https://orcid.org/0000-0001-8409-1744>

⁷ Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf). Santa Fé, Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-1578-0674>

⁸ Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba/PR, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-0714-4077>

and analysis of two experiences: the first refers to the process of monitoring through action research in organizational change in the Municipality of Rafaela, Argentina; the second involves a collective process of study and research related to the ProPAT Project in Brazil, which proposes a methodological framework to be used in the elaboration of territorial diagnostics that favor the prospecting of innovative and sustainable development alternatives, having territorial heritage as a reference. Methodologically, the text results, in the case of Rafaela, from memory records of the processes, the development of methodologies for field application, and interviews with key actors, and from theoretical studies and the proposition of methodological frameworks, as recorded in previously published works, in the case of the ProPAT experience. Finally, this text reflects a first step in the exchange of ontological-epistemological-theoretical-methodological learnings on processes of facilitation or territorial action among research communities, with the purpose of creating connections and strengthening bonds for future partnerships.

Keywords: transversality; multidimensionality; coconstruction; facilitation and territorial action; territorial development.

INTRODUÇÃO

A realidade socioeconômica, cultural e ambiental dos territórios é complexa, expressando-se multidimensionalmente, exigindo uma análise transversal. Neste sentido, transversalidade e multidimensionalidade são princípios orientadores fundamentais quando o propósito é abordar problemas complexos de forma integrada, transpassando as diferentes dimensões inter-relacionadas da realidade, permitindo uma visão de totalidade, facilitando a superação da tradicional lógica segmentada e verticalista.

O debate acadêmico sobre transversalidade é mais fecundo na área da educação. Mesmo na educação, no entanto, considera-se que a transversalidade não deva ser encarada apenas como um princípio ou pressuposto metodológico. Trata-se, também, de uma mudança epistemológica fundamental, contemplando o questionamento acerca de que tipo de conhecimento deve a humanidade e a ciência produzir para adequá-lo ao que seja necessário à educação das futuras gerações (Araújo, 2003).

Se fizermos uma analogia com os processos de ação territorial ou facilitação territorial, quando da atuação nos territórios com vistas ao planejamento e gestão territorial, questões similares interpõem-se. A primeira, é a exigência de um olhar interdisciplinar para evitar uma visão compartimentada, disciplinar, da realidade, viabilizando uma abordagem que leve em conta a inter-relação dos diferentes campos do conhecimento. A segunda, é o respeito ao princípio da multidimensionalidade, considerando, ao mesmo tempo, as diferentes dimensões, sua constante inter-relação e o princípio da totalidade (Saquet, 2013, 2015).

Acrescenta-se a exigência de que os processos de facilitação nos territórios ocorram mediante estratégias de coprodução, como uma ação territorial marcada por interações entre facilitador(a) e atores locais no processo de construção de conhecimentos. Trata-se de uma estratégia pedagógica que associa o “aprender sobre a realidade”, tendo como base os conhecimentos teoricamente sistematizados, com a estratégia pedagógica de “aprender na práxis”, imergindo na realidade a fim de obter clareza intelectual a respeito da realidade e, ao mesmo tempo, compreender a dinâmica do ambiente, estimulando a ampliação da capacidade coletiva de compreensão, de entendimento e de assimilação (Larrea; Costamagna, 2017; Sili, 2018; Ribeiro; Milani, 2009).

Tais considerações introdutórias evidenciam a grandiosidade dos desafios da ação territorial quando da atuação nos territórios diante da complexidade, da multidimensionalidade e do sentido de totalidade da realidade territorial. Assim, neste texto trata-se de questões desta

natureza em dois momentos: pelo relato e análise da experiência na Municipalidade de Rafaela, na Argentina, e pela referência aos estudos que resultaram na proposta de referencial metodológico multidimensional, quando da execução do Projeto ProPAT, no Brasil⁹.

Em relação à Municipalidade de Rafaela, na Argentina, trata-se de uma reflexão sobre a experiência de acompanhamento por meio da investigação-ação em mudança organizacional, que o *Instituto Práxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la UTN-FRRA*, da Universidade Tecnológica Nacional, Faculdade Regional Rafaela (Práxis – UTN FRRa)¹⁰, realizou junto ao município de Rafaela, tomando o período de 2015 até 2022, focalizando o papel da facilitação como motor do trabalho transversal¹¹.

O dito processo inicia-se a partir de um pedido do Intendente¹² da cidade ante a um primeiro diagnóstico em relação à dificuldade de construir uma visão compartilhada e a necessidade de intensificação do trabalho em equipe entre as pessoas que compunham o governo municipal. A partir disso, entendendo que os Estados perdem capacidades com intervenções descoordenadas, com estratégias institucionais carentes de coerência e com pouco trabalho em equipe (Karlsen; Larrea, 2014), iniciou-se um processo entre investigadores do Instituto Práxis e o município para encontrar alternativas no sentido de reconfigurar um modelo de administração tradicional, com Secretarias que funcionavam na forma vertical, departamentalizado, estanque e desarticulado, em direção a modelos mais dinâmicos, complexos, interdependentes e articulados. O objetivo inicial foi pensar a transversalidade e gerar mudanças perante a complexidade e os problemas multidimensionais e inter-relacionados vividos na atualidade. Isso foi complementado com um processo de construção de capacidades que também contava com o acompanhamento do Instituto Práxis.

É importante destacar que a execução dessa experiência inscreve-se nas atividades do Instituto Práxis¹³ e, nesse sentido, tanto a modalidade de trabalho quanto a proposta defendida partem dos enfoques teóricos, pedagógicos e metodológicos utilizados no âmbito do Mestrado em Desenvolvimento Territorial¹⁴ e no Instituto Práxis, onde, desde alguns anos, se vem trabalhando com o Acompanhamento à Investigação-Ação para o Desenvolvimento Territorial. Essa metodologia está centrada na ideia de promover “instâncias de reflexão participativa para

⁹ Refere-se ao processo de estudos e investigação relacionado, em primeiro lugar, à execução do projeto de pesquisa denominado *O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões* (CNPq-Brasil). Na sequência, a investigação e os estudos estiveram relacionados a outros três projetos, executados em paralelo: (i) o projeto *O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: pressupostos epistêmico-teóricos e proposta de instrumental metodológico*, executado no PPGDTS da UFPR, envolvendo professores daquela universidade; (ii) o projeto *O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: um estudo em três regiões do Rio Grande do Sul*, envolvendo uma rede de instituições e pesquisadores liderados a partir do PPGDR da Unijuí e apoiado financeiramente pela Fapergs; e (iii) o projeto *Fundamentos epistêmico-metodológicos do patrimônio territorial, convergentes com a Dimensão Social*, em execução no PPGDPP da UFFS.

¹⁰No artigo, daqui em diante, denominaremos apenas de Instituto Práxis.

¹¹ Tema tratado, numa versão anterior, em Costamagna *et al.* (2023). Neste artigo, no que se refere à experiência de Rafaela, utiliza-se parte do texto dessa publicação.

¹² No Brasil, o chefe do Poder Executivo municipal é chamado de prefeito, com o mesmo sentido de intendente na Argentina.

¹³ Sobre “facilitação de processos como motor do trabalho transversal e a inovação para alcançar mudança organizacional”, no caso do município de Rafaela, o tema é tratado em Costamagna *et al.* (2023).

¹⁴ Para mais informações acessar o site da Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Rafaela: <http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/>.

valorizar e potencializar capacidades existentes e construir novos conhecimentos compartilhados pelo conjunto de atores intervenientes” (Rébola, 2019, p. 331). Como argumentado em Larrea e Costamagna (2017), nesse marco as e os investigadores são facilitadores de processos de reflexão e ação. Esta foi a base de atuação na investigação.

Em relação à experiência no Brasil, faz-se referência a um processo de estudo e investigação que envolveu uma equipe multidisciplinar de mais de 30 pesquisadores de diferentes regiões do Brasil, de Portugal, da Espanha, da Inglaterra e da Argentina, chamado Projeto ProPAT, já referido anteriormente. Partiu-se do entendimento de que um referencial metodológico adequado à análise da realidade socioeconômica, cultural e ambiental, de forma integrada e multidimensional, reconhecendo a complexidade da dinâmica territorial do desenvolvimento, ainda seria um desafio não enfrentado de forma efetiva. Assim, tal processo atendeu ao objetivo de propor um referencial metodológico com o fim de contribuir na elaboração de diagnósticos territoriais que favoreçam a prospecção de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento, tendo o patrimônio territorial como referência. A proposição desse referencial metodológico foi antecedida por estudos que propuseram uma base epistêmico-teórica convergente com a abordagem territorial do desenvolvimento¹⁵.

O objetivo com este texto é estabelecer conexões e diálogos entre diferentes experiências de articulação territorial, fortalecendo vínculos em processos de investigação-ação, considerando a trajetória ocorrida em Rafaela na Argentina e do ProPAT no Brasil. Cabe destacar que este artigo é também uma busca no compartilhamento de aprendizagens e o início de processos de coconstrução entre comunidades acadêmicas que, conforme pode-se observar pela leitura, têm trajetórias distintas e produzem em idiomas diferentes, sendo, portanto, este esforço um avanço necessário no debate da temática do desenvolvimento territorial.

O presente artigo está estruturado em cinco partes. Na primeira estão as considerações introdutórias; na segunda apresenta-se o marco teórico; na terceira reconstrói-se a experiência de Rafaela na Argentina e relata-se aprendizagens; na quarta faz-se uma apresentação e análise da experiência do Projeto ProPAT; e, por último, são feitas as reflexões finais seguidas das referências bibliográfica consultadas na pesquisa.

MARCO CONCEITUAL

Território, facilitação e ação territorial

O território não existe *a priori* na natureza, pois é produto histórico da ação dos seres humanos numa relação dialética e coevolutiva com o meio natural (Magnaghi, 2011). A construção/reconstrução do território ocorre, portanto, pela “ação territorial”, ou seja, no processo em que múltiplos atores, públicos, privados ou coletivos, participam ativamente da construção e organização de territórios pela articulação de iniciativas, com vistas à projeção e gestão do futuro desejado territorialmente, do que resultam as diferentes configurações territoriais (Pourthier, 2013; Sili, 2018; Dallabrida *et al.*, 2022; Dallabrida; Menezes; Fuini, 2023).

¹⁵ Conforme adiante, mencionados no texto.

Processos com essas características são indispensáveis nas dinâmicas de projeção do desenvolvimento desejado territorialmente.

A descoberta do território e das premissas do desenvolvimento territorial convergem na construção de uma concepção de desenvolvimento que seja dialógica, ecológica, cultural e participativa, buscando valorizar a autonomia decisória, a ancoragem e os vínculos territoriais, além da preservação da natureza, da identidade e do conhecimento popular (Saquet, 2018).

A ação coletiva nos territórios não resulta do acaso, tendo relação com dois aspectos. O primeiro, a necessidade do acompanhamento, da facilitação e apoio aos atores territoriais; o segundo, é a necessidade de elaboração de um profundo diagnóstico da realidade socioeconômico-ambiental que seja objeto da ação territorial. São processos que, por vezes, ocorrem paralelamente ou em etapas diferentes. É em relação a estes dois aspectos que as duas experiências aqui referidas se complementam.

O processo de facilitação em Rafaela refere-se ao primeiro aspecto. Naquela experiência o papel do “facilitador do desenvolvimento territorial”, ou a equipe dos atores e facilitadores, foi considerado fundamental como pessoas que atuam no processo, criando condições para que os envolvidos reflitam, decidam e passem à ação. Essas pessoas, que também são atores e não sujeitos neutros, têm papéis, tais como os de criar espaços de diálogo, construir visões compartilhadas, gerir situações de conflito e conectar teorias e práticas (Costamagna, 2015; Costamagna; Larrea, 2015)¹⁶.

Quando não existem pessoas que atuam dessa maneira, as condições para avançar tendem a não serem criadas e os processos se debilitam. Ou seja, a facilitação, como componente dos processos de governança territorial, tem um papel decisivo para potencializar territorialmente a capacidade de gerar um sentido compartilhado de futuro e de organizar e coordenar esforços do conjunto de atores do território (Sili, 2018; Dallabrida; Menezes; Fuini, 2023; Dallabrida *et al.*, 2023a).

Uma questão fundamental é o fato de que os atores territoriais nem sempre têm clareza ou informações suficientes para projetar uma estratégia de futuro do território. Neste sentido, um diagnóstico profundo da realidade territorial tem uma importância significativa. A função de um diagnóstico é responder a questões do tipo: (i) Quais potencialidades a realidade socioeconômica, cultural e ambiental local dispõe? (ii) Qual o nível de ativação de tais potencialidades? (iii) Quais potencialidades têm maior viabilidade, considerando o atendimento das necessidades da população local e/ou as perspectivas de mercado para as mesmas? Os estudos e a proposta de referencial metodológico referidos na experiência do Projeto ProPAT, têm o propósito de atender a essa perspectiva.

Os estudos realizados no projeto ProPAT, portanto, resultaram na proposição de um referencial metodológico multidimensional focado na elaboração de um profundo diagnóstico territorial, sintetizado no Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (Imap), conforme descrito em Dallabrida *et al.* (2023b, c). Nesses estudos foi utilizada a definição de patrimônio territorial explicitada em Dallabrida (2020a): “[...] conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território,

¹⁶ Com sentido similar ao atribuído aos facilitadores, autores da escola francesa de desenvolvimento territorial destacam o papel dos “operadores territoriais”, conforme abordado por Landel e Pecqueur (2011).

resultante de processos históricos de construção e reconstrução socioeconômica e cultural na relação com o entorno ambiental” (p. 12). O resultado da primeira etapa dos estudos foi a proposição do referencial metodológico, cabendo aos envolvidos, nos próximos anos, realizar sua aplicação e validação¹⁷.

Processos de ação territorial podem ser geridos por diferentes estratégias pedagógicas. Assim, tomando como exemplo a realização do diagnóstico, este pode ser operado mediante processos de coprodução, como uma ação territorial na qual há interações entre facilitador(a) e atores locais no processo de construção de conhecimentos com vistas ao planejamento e à gestão territorial. Na experiência de acompanhamento e facilitação na Municipalidade de Rafaela, predominou essa estratégia. A mesma tem relação com um dos objetivos a que o grupo de facilitadores daquela experiência se propôs: pensar a transversalidade como prática pedagógica que associa o aprendizado sobre a realidade por meio do conhecimento teórico sistematizado, com a ação de aprender sobre a realidade mediante a imersão na vida real.

Esse método tem grandes méritos pelo fato de valorizar o papel dos sujeitos do território e priorizar seus conhecimentos, em que o facilitador exerce um papel de articulador, exigindo, no entanto, que, em paralelo, ocorra um processo de formação e/ou capacitação das lideranças. Dada esta natureza, todavia, o processo tende a ser mais lento, não sendo possível projetar uma cronologia.

No caso do Projeto ProPAT, o objetivo foi construir um instrumental metodológico que pudesse ser utilizado em diferentes recortes territoriais, não apenas a um em específico. Por essa razão, optou-se por considerar como parâmetro um conjunto de princípios provenientes de uma base epistêmico-teórica convergente com a abordagem territorial do desenvolvimento. Das bases epistêmico-teóricas assumidas na investigação do projeto ProPAT, portanto, pode-se depreender uma série de princípios considerados fundamentais na orientação da perspectiva analítica, tendo, também, implicações na orientação metodológica, conforme adiante explicitado.

A facilitação de processos como motor do trabalho transversal e a inovação para efetivar a mudança organizacional

Os governos locais, desde há alguns anos, veem-se obrigados a redefinir e ampliar suas funções e agendas, além de desenvolver/fortalecer capacidades para fazer frente aos incrementos e demandas provenientes tanto de níveis superiores de governo quanto da cidadania (Cravacuore; Ilari; Villar, 2004). Nesse marco, aparece a inovação como tema central nos debates sobre administração e gestão pública, não vinculada exclusivamente ao setor tecnológico, senão entendida como aquelas modificações operadas na gestão pública, resultado de esforços intencionais dos governos locais para responder aos novos desafios e cenários (Tecco, 2002).

¹⁷ Até o início de 2024 esse processo de estudos e investigação resultou na finalização e publicação da proposta de referencial metodológico, restando, ainda, para os próximos anos, a sua validação e possíveis revisões, pela aplicação piloto em diferentes contextos territoriais. Sobre o processo de ação territorial com vistas à sua aplicação, são feitas recomendações de caráter teórico-metodológico em duas publicações: Dallabrida *et al.* (2022); Dallabrida, Menezes e Fuini (2023).

Entre essas inovações se ressalta-se a ideia de mudança organizacional, orientada por três tipos de câmbios: “(i) o que fazer (novos campos de intervenção municipal); (ii) com quem e como fazê-lo (gestão estratégica e participativa das políticas públicas); (iii) que tipo de organização se adota para tais fins (reorganização administrativa dos municípios)” (Tecco, 2002, p. 1).

Quando se pensa em o *que fazer* se abre um grande conjunto de temas, caros a esta época de mudanças, que giram em torno das distintas dimensões do desenvolvimento territorial e da política pública local: a produtiva, a ambiental, a urbana, a social e a institucional. Não vamos aprofundar em linha direta ao “que fazer” porque o acompanhamento do Instituto Práxis não vai neste sentido, senão na relação entre o “que fazer” e o “como fazer” gestão de governo.

Nessa direção, é importante visualizar que muitos dos temas abordados são, a partir do aumento da complexidade, multidisciplinares, e requerem trabalhos em equipe com construções emergentes, porque as soluções não resultam de planificações lineares. Não há uma resposta adequada que se possa desentranhar, pois os debates são feitos no contexto em que as coisas se sucedem, sem que se tenha o controle de tudo, e é nesse contexto que ocorrem processos de construção social com diversos atores, interesses e tempos.

Alavanca-se, assim, as pessoas como centro da complexidade do território, e sustenta-se que “a solução não se pode buscar fora, senão que é necessário construí-la desde dentro” (Larrea; Costamagna, 2017, p. 51). Há problemáticas complexas (ou situações complexas) determinadas pela confluência de múltiplos fatores que interatuam, de tal maneira que não são isoláveis e que, por conseguinte, não podem ser descritas e explicadas utilizando, simplesmente, enfoques parciais de distintos especialistas que os estudem de forma independente.

Então, para pensar sobre *como* levar adiante a mudança organizacional, recupera-se o conceito de transversalidade¹⁸ que se usava entre as e os atores do município, entendendo que o mesmo permite dar respostas organizativas à necessidade de incorporar temas, visões, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., e as tarefas da organização que não se engajam em uma só das estruturas organizativas verticais. Assim mesmo, intenta-se que essas estruturas verticais compartilhem sinergicamente a consecução de um objetivo comum, que não é específico de cada uma delas (Serra, 2005). A transversalidade, como necessidade política e organizativa, “surge da interação entre a diversidade e a crescente complexidade da realidade social, por um lado, e as exigências e limitações da técnica, a tecnologia e as estruturas organizativas, por outro” (p.5).

A execução efetiva da transversalidade depende da interação prática entre distintos setores/áreas do Estado, por meio de mecanismos mais horizontais, para a elaboração conjunta de marcos de políticas públicas e ações a executar. Como sustenta Serra (2005), é um instrumento intraorganizativo que requer o exercício de liderança e de figuras facilitadoras que possam conduzir, integrar e alinhar os aportes provenientes de distintas áreas de governo. Desde o olhar de Oszlak (2014), entra em jogo a capacidade de gerar sinergias, buscar acordos, somar recursos e ensaiar estratégias colaborativas.

¹⁸ Em sua acepção mais ampla, como instrumento de criação de políticas públicas, o conceito de transversalidade origina-se na Suécia no início dos anos 1990, no marco da articulação da política de promoção da igualdade de gênero, e se internacionaliza na 4ª Conferência da Mulher das Nações Unidas, celebrada em Beijing, com a denominação *gender mainstreaming* (integração de gênero) (Serra, 2005).

Outro conceito importante para pensar à luz desta experiência é o de governança colaborativa, uma vez que permite buscar respostas para o *como* e para *que tipo* de organização se quer construir, seguindo a ideia de Tecco (2002). Tal como argumentou-se anteriormente, se entendermos que os problemas atuais são complexos e multidimensionais, as soluções para os mesmos devem ser pensadas a partir do diálogo, da colaboração, da gestão horizontal e da multidisciplinaridade, advogando por uma relação de trabalho conjunta entre governo e sociedade, superando antigos enfoques relacionados ao controle, à ordem e à direção por meio de um papel hierárquico (o governo sobre a sociedade).

A colaboração, que implica nova governança, conduz a pensar em uma multiplicidade de atores, o que, por sua vez, deve ser entendido como multiplicidade de saberes ou conhecimentos que interatuam e que, mediante um diálogo democrático, possibilitam a coconstrução de conhecimentos, situados ou específicos para determinado processo.

Essa nova governança complementa a transversalidade e a articulação horizontal como instrumentos de organização interna da administração pública, e, para que isto ocorra, retomando Arrona e Larrea (2022), a liderança e a facilitação apresentam-se como dimensões *sine qua non*. Ou seja, para que a colaboração ocorra é necessário que seja facilitada, gerida e sustentada. “O processo de cogeração e mais geral de construção da governança colaborativa não ocorre de forma espontânea. São necessárias pessoas para que essa cogeração funcione e os processos se mantenham vivos. Ou seja, são necessárias pessoas facilitadoras [...]” (p. 15).

Tendo em conta isso, recupera-se a ideia de pessoas facilitadoras apresentada em Costamagna e Larrea (2017). Ditas pessoas são as que geram condições para que os atores e atorais territoriais possam refletir, decidir e passar à ação. São quem facilitam processos sociais complexos, nos quais não há linearidade e, sim, muita incerteza, diálogo e conflito. Assumem, portanto, uma tarefa-chave (que não é somente atribuição do facilitador) para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento territorial, processos estes que geram as capacidades coletivas no território (Costamagna; Larrea, 2017). Às pessoas facilitadoras é exigido contar com capacidades para criar espaços de diálogo, construir visões compartilhadas, gerir situações de conflito, construir agendas compartilhadas e relações de confiança, além de construir conexões do território com escalas de pensamento e debates externos, conectando teoria e prática, reflexão e ação, entre outras.

MEMÓRIA E ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE RAFAELA, ARGENTINA

Durante o ano de 2015 iniciou-se um processo de diálogos, de formação e de acompanhamento, pelo Instituto Práxis, ao município de Rafaela. O diagnóstico divulgado indicava a necessidade de trabalhar sobre capacidades para a criação de conexões: o diálogo, a visão coletiva e a resolução de conflitos junto com a gestão de processos em novas áreas municipais. Neste sentido, buscava-se a construção de uma visão compartilhada por meio do fortalecimento das capacidades, das redes e dos espaços de diálogos, abordando, conjuntamente com os atores-chave, a reflexão estratégica para a prática cotidiana e para a mudança organizacional.

Durante o ano de 2016 e 2017 iniciou-se a execução de ações em torno de três espaços: Gabinetes Transversais, Laboratório de Ideias e Política Públicas e Formação de Facilitadores.

Enquanto estes processos se sucediam, trabalhou-se na formação de facilitadores. A importância dessa formação reside no fato de que todos os processos de diálogos, reflexões, construção de capacidades e trabalho transversal que estavam ocorrendo, não teriam sido possíveis sem pessoas que trabalhassem de forma ativa para gerar as condições necessárias para a ocorrência dos processos. Essas pessoas são os facilitadores (Larrea; Costamagna, 2017).

Nesse sentido, Costamagna, Delbón e Rébola (2021, p. 15) propõem um processo de formação partindo da ideia de que, “embora existam qualidades pessoais que favoreçam a facilitação, sobretudo as vinculadas à capacidade de dialogar, busca de consensos [...]”, estas podem ser melhoradas. Com equipes interagindo a capacidade coletiva para a facilitação permite que a ação individual gere sinergia com o coletivo.

Durante os anos de 2016 e 2017 foram realizados 11 encontros com os segundos e terceiros escalões (linhas) da gestão municipal de diferentes áreas e institutos do município de Rafaela. Nestes encontros trabalhou-se na formação e coconstrução de conhecimentos a partir de duas etapas: na primeira, repensando as qualidades pessoais, a importância de construção de novas capacidades coletivas para o diálogo, a articulação e a abordagem da complexidade para coconstruir uma visão sobre o papel de facilitadores em processos de desenvolvimento territorial; na segunda, em conjunto com algumas pessoas que haviam participado da etapa anterior, trabalhou-se sobre formas de facilitar processos de gestão local em um cenário eleitoral (Costamagna; Delbón; Rébola, 2021).

Esta formação de facilitadores teve continuidade no ano de 2018, trabalhando com facilitadores formados, quando se debateu sobre um processo de facilitação e cogeração a partir da abordagem de problemas concretos da gestão.

A partir de 2018 ocorrem mudanças na equipe da chefia de Gabinete de Gestão no interior do município. Uma dessas mudanças foi a incorporação de uma pessoa facilitadora na equipe interna. Já não se sustentam os Gabinetes Transversais, processo que se encerra sem uma avaliação formal, e começa uma nova forma de acompanhamento de parte do Instituto Práxis a essa chefia para a criação de mesas de trabalho, identificadas por políticas ou problemas transversais.

Ao longo de todo o processo o Instituto Práxis desempenhou um papel de acompanhamento à gestão da mudança organizacional. Quando ficaram para trás os Gabinetes Transversais e iniciou-se a trabalhar com a chefia de Gabinete, mudou o papel do Instituto Práxis, que passou a atuar no apoio à chefia e na facilitação da integração entre a gestão, a política e a comunicação. Iniciou-se um processo de reflexão sobre a comunicação, sobre as distintas relações com o intendente e com a equipe do Gabinete sobre diferentes temas em específico, gerando um processo de diálogo permanente, de reflexão, ação e revisão.

De parte do Instituto Práxis buscava-se apoiar a facilitação em espaços específicos com algum problema ou conflito, trabalhando conjuntamente com a chefia. Nos espaços mencionados anteriormente, os quais poderiam ser pensados em termos de ágoras ou fóruns, o diálogo contínuo e a facilitação permitiram a cocriação de uma visão compartilhada nesses anos de gestão que duraram entre 2018 e 2019 e parte do ano de 2020, momento em que, por diversos motivos que serão analisados na próxima seção, foram geradas alterações nas equipes e, por conseguinte, nos modos de levar adiante o processo de mudanças e o processo de acompanhamento do Instituto.

A partir de meados do ano de 2020, de parte do Instituto Práxis, reforça-se o processo de facilitação que vinha sendo realizado na gestão de problemas emergentes e situados, no entanto já não se sustentou o acompanhamento à chefia de Gabinete da maneira que havia ocorrido nos anos anteriores. Esse novo esquema mantém-se até a atualidade, quando espaços de facilitação ocorrem segundo necessidades e demandas de processos emergentes. O papel da pessoa facilitadora é legitimado pelos que integram a equipe do Gabinete, tornando-se um espaço para trabalhar situações complexas.

Análise da experiência em Rafaela e aprendizagens segundo as e os atores

Nesta seção busca-se recuperar aspectos importantes do processo, em Rafaela, para a reflexão e aprendizagens a partir das vozes das pessoas entrevistadas.

Um processo em três etapas

A partir da memória e dos diálogos pode-se visibilizar diferenças ao longo do processo. Refere-se as três etapas que não haviam sido planejadas, no entanto foram surgindo e transformando-se por diversos fatores.

A primeira etapa, desde 2015 até 2017, caracterizou-se pela construção de três espaços com lógicas e modalidades de trabalho próprias, como salientado anteriormente. Reconhece-se como ator-chave o Instituto de *Capacitaciones y Estudios para el Desarrollo Local* (Icedel), que aportou capacidade técnica e formação. A facilitação esteve a cargo de várias pessoas, mesmo não estando claramente definido.

Na sequência, de 2018 até 2020, o processo muda em termos organizacionais e de atores-chave. O papel central esteve com a chefia de Gabinete, com quem realizava-se um processo de diálogo, reflexão, ação e revisão em equipe (para dentro) e a partir de onde eram gerados os espaços de facilitação (para fora).

Desde 2020 até 2022 passa a ter maior relevância a facilitação de processos emergentes, com diferentes pessoas que tinham responsabilidades sobre programas e políticas, alguns de maior dimensão e outros mais na forma de microprocessos. Segue-se mantendo a articulação a cargo da chefia de Gabinete, no entanto não envolvendo toda a equipe, tornando-se um espaço que cumpria a função de ajudar e facilitar processos internamente.

Um fator comum as três etapas é a facilitação e, em particular, uma pessoa facilitadora, que, atuando desde distintos espaços (primeiro, como parte do Icedel e logo depois como parte da chefia de Gabinete), manteve um papel e um fio condutor.

A proposta por meio da transversalidade (o “como”)

No ano de 2015 o diagnóstico inicial indicava a necessidade de trabalhar sobre capacidades para a criação de conexões e de uma visão compartilhada. Nesse sentido, pensou-se a transversalidade como um dos caminhos para avançar e os Gabinetes Transversais e o Laboratório de Ideias e Políticas Públicas como os espaços nos quais se oportunizaria sua prática.

Ao serem consultados sobre sua concordância em relação a essas experiências, as pessoas entrevistadas mencionaram algumas dificuldades que perceberam naquele intento, por se apostar em uma forma de trabalho transversal ou de maior articulação horizontal. Foram estas as principais manifestações: “os Governos transversais eram transversais na gestão e no

discurso, mas não no administrativo”; “dependeis de todos e não dependeis de nada”, não se sabe quem nos conduz adiante”, nada conduz”, “eram muitas áreas e pessoas implicadas, se divagava muito”; “era demasiado horizontal”; “faltava um norte concreto para alinhar-se”; “eram sempre os mesmos os que participavam”; “a gente um pouco se cansou, a discussão ia se tornando chata”; “quem participava não tinha o chip do transversal”.

Neste sentido, pode-se identificar, nesse primeiro período (2015-2017), alguns fatores que obstaculizaram o intento de trabalho transversal, seja por travas administrativas, ausência de liderança ou gestão ou falta de “um chip do transversal”. Os novos espaços necessitavam um amadurecimento e uma gestão da complexidade, que não chegou a se materializar, mostrando a dificuldade da tarefa.

Além destas dificuldades, um dos principais desafios que apareceu na busca por transformar lógicas instituídas é a própria inércia organizacional, ou “rigidezes administrativas” (Serra, 2005) que fazem com que os Estados tendam a permanecer no *status quo* estrutural, dado que estão “construídos e habituados a partir da lógica segmentada e verticalista weberiana” (Davicino, 2019).

Somado a tudo isso, apareceram outras questões que valem a pena serem assinaladas neste momento. Como em quase todo processo de mudança, evidencia-se que algumas pessoas tiveram como primeira reação ao trabalho transversal certa recusa e desconfiança. Por sua vez, nesse trabalho, como outros de maneira horizontal, surgem – e ressurgem – conflitos.

Partindo desse diagnóstico, em relação às dificuldades do trabalho transversal e retomando o que mencionou Serra (2005), sobre que “no âmbito da gestão transversal a percepção final é que as coisas não funcionam corretamente” (p. 2), nas entrevistas, ao se consultar sobre a ideia de transversalidade que cada ator tinha, apareceram diferentes visões: (i) transversalidade vinculada ao diálogo; (ii) transversalidade vinculada ao trabalho em equipe; (iii) transversalidade vinculada a ter uma visão mais global ou integral; e (iv) transversalidade como intercâmbio de informação.

O que aparece na diversidade de definições é a falta de uma linguagem comum entre as e os atores sobre o que é transversalidade. Disso decorre que os resultados desejados sejam diversos e a que, muitas vezes, as e os atores políticos tenham um “excesso desmedido de expectativas quanto a sua capacidade para resolver desafios organizativos e políticos no campo da melhoria e da modernização das organizações públicas” (Serra, 2005, p. 3).

A complexidade nos processos

A proposta por adotar visões e maneiras de trabalho que não se ajustam às divisões clássicas da organização e que requerem novas respostas organizativas ou novas formas de trabalho, surge justamente da complexidade das problemáticas que existem e que são trabalhadas nesses espaços para coconstruir estratégias transversais. A relação entre complexidade e transversalidade, portanto, é muito estreita, sendo esta última uma das ferramentas e estratégias para poder trabalhar em situações complexas.

Nas entrevistas observam-se múltiplos olhares em torno ao que faria com que uma situação seja complexa, e, nelas, o complexo aparecia como: (i) o que excede ao técnico; (ii) o que requer processo constante no tempo, além do momento atual; (iii) o que vem acumulando situações não resolvidas anteriormente; e (iv) o que tem risco potencial de converter-se em conflito público (entre outras).

Entre as respostas é possível estabelecer duas linhas. Por um lado, problemáticas complexas ligadas a questões políticas no território. Por outro, problemáticas complexas da própria construção das políticas e da gestão. A diferença central reside em que as primeiras requerem diálogo e articulação no nível interno com atores políticos, companheiros e companheiras de gestão. O que as pessoas entrevistadas compartilham, além das variações de situações que percebem como complexas, é que nesses momentos recorrem ao espaço de facilitação.

O papel da pessoa facilitadora para possibilitar mudanças

Desde o início do processo o elo condutor que seguiu tracionando o acompanhamento desde a Investigação-ação para o Desenvolvimento Territorial foi a imagem da pessoa facilitadora e o acompanhamento do Instituto Práxis.

Na primeira etapa a ênfase foi colocada na formação de facilitadores, com segundos e terceiros escalões da administração municipal, para o fortalecimento de capacidades pessoais e a construção de capacidades coletivas. Na segunda etapa estabeleceu-se um processo de facilitação e cogeração a partir da abordagem de problemas desde a Chefia de Gabinete. Desde o ano de 2020 a facilitação foi tomando um formato distinto, vinculado a um acompanhamento mais focalizado ou individualizado às problemáticas emergentes e situadas da gestão, uma facilitação de “acontecimentos”.

Embora sejam múltiplas e diversas as percepções acerca do que é a facilitação e as qualidades da pessoa facilitadora, há uma que se sobressai sobre as demais. É a “legitimidade” que possui para levar adiante o acompanhamento nos processos de facilitação. Uma legitimidade que foi construindo-se desde o início do processo, no entanto que se fortaleceu a partir de 2018.

Por outro lado, das pessoas entrevistadas, durante o ano de 2023, 11 reconhecem-se como facilitadoras, 2 não se reconhecem e 1 não respondeu. Por sua vez, as pessoas entrevistadas também reconhecem que existem outras pessoas dentro da administração municipal que têm essas características. Neste ponto, registra-se uma das chaves do processo de facilitação que, desde o enfoque utilizado no processo, é o aspecto pedagógico. Embora, no que se denomina de segundo e terceiro momentos do processo, configura-se de uma maneira menos estruturada, o que se produz é um processo formativo. A pessoa facilitadora vai aplicando uma pedagogia da facilitação que outras e outros reconhecem, e que lhes serve para se perceber a si mesmos nesse papel para com as pessoas de seu entorno.

UMA SÍNTESE DA TRAJETÓRIA NA EXPERIÊNCIA DO PROJETO PROPAT¹⁹

O processo de estudo e investigação, realizado no contexto do Projeto ProPAT, iniciou formalmente em fevereiro de 2021 estendendo-se até maio de 2023 na sua primeira etapa²⁰. Já a aplicação piloto fará parte de outra etapa do processo de execução.

¹⁹ Uma explicação importante: dedica-se um espaço menor neste artigo para o relato da experiência do Projeto ProPAT devido ao fato de que o processo e os resultados estão sintetizados nas duas publicações já mencionadas: Dallabrida (2023b, c), estando ao livre-acesso dos interessados no tema.

²⁰ O ano de 2001 é a data do início da execução do projeto de pesquisa *O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões* (PQ-CNPq). O grupo iniciou sua articulação, no entanto, ainda no segundo semestre de 2020.

Inicialmente, duas publicações que antecederam o processo de execução serviram como uma primeira inspiração: (i) Dallabrida (2020a), que ampliou a visibilidade e atribuiu uma ressignificação à categoria patrimônio territorial; e (ii) Dallabrida (2020b), que se propôs a elucidar a dinâmica territorial do desenvolvimento a partir de quatro categorias teóricas (território, governança, patrimônio e desenvolvimento territorial).

Assim, tão logo estruturada a equipe do Projeto ProPAT, como primeira tarefa propôs-se a demarcar alguns pressupostos básicos de caráter ontológico, epistemológico e teórico-metodológico, os quais convergissem com o enfoque ou abordagem territorial do desenvolvimento. Desses primeiros estudos resultaram duas publicações: (i) Dallabrida, Rotta e Büttenbender (2021), na qual são apresentados pressupostos epistêmico-teóricos em relação à abordagem territorial do desenvolvimento; e (ii) Dallabrida *et al.* (2021), em que são explicitadas as categorias conceituais e os pressupostos metodológicos. Tais publicações tiveram como propósito orientar o foco epistêmico-teórico-metodológico da investigação em curso.

Na sequência, no primeiro trimestre de 2022 a equipe de pesquisa do referido projeto publicou o Dossiê Temático *Patrimônio Territorial* na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (Dallabrida, 2022)²¹, compreendendo um texto de apresentação e mais seis artigos que expuseram, no seu conjunto, indicativos para a estruturação de um referencial metodológico multidimensional que pudesse ser utilizado na análise e prospecção territorial.

Quais critérios orientaram a proposição do referencial metodológico?

Em Dallabrida, Rotta e Büttenbender (2021) são destacados os campos epistêmicos nos quais propunha-se que estivesse referenciada a abordagem territorial, tais sejam a Nova Teoria dos Sistemas, a Teoria da Complexidade, o Materialismo Histórico-Dialético e a perspectiva teórica do Descentramento e Decolonialidade. Reafirma-se que tais campos sugerem uma série de princípios orientadores na análise e prospecção territorial.

Tais princípios podem ser considerados balizas de um “*corpus* teórico convergente sobre desenvolvimento com o enfoque territorial”, tendo reflexos na perspectiva analítica exigida em uma análise espacial, da mesma forma com implicações metodológicas. Dentre um conjunto extenso de princípios, destacam-se seis, considerados essenciais:

- (i) sustentabilidade ambiental: priorização de alternativas que possam ter replicabilidade ininterrupta, com respeito à vida em todas as suas formas de manifestação;
- (ii) inclusão e equanimidade: priorização de alternativas que atendem a um maior número de beneficiários, com uma atenção especial aos povos tradicionais e populações expropriadas de seu modo de vida, na perspectiva da equanimidade pessoal e espacial;
- (iii) inovação: priorização de alternativas de solução dos desafios que atendam à perspectiva da inovação e criatividade;
- (iv) totalidade: priorização do respeito às especificidades territoriais, no entanto focando em soluções e alternativas que considerem a realidade de forma integrada e contextualizada (regional, nacional, mundialmente);

²¹ A apresentação (Dallabrida, 2022) e os demais artigos do Dossiê estão disponíveis em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/issue/view/73>

- (v) multidimensionalidade: priorização de soluções e alternativas que atendam à perspectiva da multidimensionalidade, considerando suas possíveis articulações e conexões;
- (vi) autonomia: priorização de soluções e alternativas que favoreçam à autonomia e poder territorial, permitindo a expressão das suas especificidades (Dallabrida, 2022).

Esses referenciais foram considerados base para a definição dos critérios de análise no referencial metodológico que resultou do Projeto ProPAT. Sustentado, portanto, na base teórica precedente e num conjunto de pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos convergentes com a abordagem territorial do desenvolvimento, a primeira fase dos estudos foi concluída com a proposição de um referencial metodológico multidimensional, sintetizado em um índice de mensuração do nível de ativação do patrimônio territorial, o qual pudesse servir como instrumental metodológico a ser utilizado em estudos territoriais, em especial na formulação de um diagnóstico multidimensional de territórios, regiões ou municípios²².

É necessário compreender qual o sentido aqui atribuído à expressão “ativar”. A “ativação” refere-se ao ato de ativar, cujo vocábulo tem um número significativo de sinônimos, que, ao mesmo tempo, explicitam e ampliam o sentido da palavra. Assim, “ativar” significa acelerar, aguçar, amplificar, apressar, avivar, despertar, estimular, fomentar, fortalecer, impulsionar, intensificar, promover, tonificar, vigorizar.

Para, no entanto, entender o processo de ativação do patrimônio territorial como ponto de partida, recorre-se à aceção de recursos e ativos proposta por Benko e Pecqueur (2001, p. 41). “Entende-se por ativo, os fatores em atividade, enquanto, por recursos, os fatores a revelar, a explorar, ou ainda a organizar. Os recursos, diferentemente dos ativos, constituem assim uma reserva, um potencial latente”. Desse modo, os territórios, em cada momento da história, apresentam-se formatados em arranjos espaciais que podem ser identificados por meio de um conjunto de recursos e ativos territoriais. Desta forma, no arranjo espacial de um determinado território, com suas diferentes dimensões (social, cultural, produtiva, natural, institucional e humano-intelectual), existem fatores que se apresentam na forma de recursos (os fatores a revelar, a explorar, ou, ainda, a organizar), e outros que se apresentam na forma de ativos (os fatores “em atividade”). Explorar, aqui, tem o sentido de arranjar, cultivar, fertilizar, fecundar.

A menção a um “índice” é para se referir a um indicador que serve para analisar o desempenho de algo ou de algum fenômeno, oscilando entre dois extremos: de um estágio de total precariedade até um estágio de performance plena. Já, ao aludir-se a um “índice multidimensional”, faz-se referência a uma agregação de indicadores que contempla as múltiplas dimensões da realidade em estudo. Logo, o Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (Imap) revela a situação do momento quanto à forma de utilização das potencialidades de um território para o desenvolvimento territorial, aferindo o nível de ativação de cada uma das dimensões do território em análise. Num extremo ideal, ter-se-iam todos os fatores ativados e as potencialidades plenamente e adequadamente utilizadas. No outro, uma situação de absoluta carência e precariedade, portanto, de não ativação. Assim sendo, o patrimônio

²² A explicitação geral da proposta metodológica, bem como sua base ontológica e epistêmico-teórica, está em publicações já mencionadas – Dallabrida *et al.* (2023b, c) –, ambas disponíveis para livre-acesso.

territorial plenamente ativado constituiria um “território ideal”, este passando a ser adotado como parâmetro de análise.

Assim, o Imap, como revelador da situação do momento quanto à forma de utilização das potencialidades de um território para o desenvolvimento territorial, abrange todas as dimensões da realidade, tendo como base um conjunto de componentes e variáveis para cada uma delas.

Uma observação importante: quando se refere à ativação do patrimônio territorial, ou seja, das potencialidades de um território para o desenvolvimento territorial, está implícito o entendimento de que estão sendo consideradas todas as precauções para que estejam contemplados os princípios da sustentabilidade em todas as suas formas de expressão.

Estrutura do referencial metodológico multidimensional – Imap

O Quadro 1, na sequência, sintetiza a estrutura da proposta de Imap. Na coluna da esquerda estão identificadas as seis dimensões do patrimônio territorial com seu referente, ou seja, o papel central a desempenhar, o qual dialoga com as demais dimensões, conferindo, assim, os aspectos da multidimensionalidade e da integração. Segue, nas colunas à direita, a relação dos componentes e das variáveis, também para cada uma das dimensões.

Quadro 1 – Dimensões, referentes, componentes e variáveis que estruturam a proposta de Imap

Dimensão	Referente da dimensão	Componentes da dimensão	Variáveis que orientam a análise
SOCIAL	As diferentes relações e estruturas constituídas pelos seres humanos nas interações que estabelecem entre si e com a natureza.	Relações de trabalho e acesso aos bens e serviços	Trabalho formal e informal
			Distribuição da renda entre as classes ou estratos de classe
			Indicadores de vulnerabilidade social
		Formas de organização e interação	Grupos sociais e estratos de classe organizados
			Redes de relações
			Formas de cooperação e associação
Valores, normas e estruturas sociais	Valores		
	Normas e Moral		
	Densidade Institucional		
NATURAL	A natureza (recursos renováveis e não renováveis) e os serviços ecossistêmicos que permitem a continuidade da vida humana e não humana no planeta.	(Bio)Geodiversidade (presença dos geossítios)	Atributos geológicos
			Infraestrutura e entorno
		Agroecossistemas (sustentabilidade rural)	Diversidade produtiva
			Produtividade (produção em relação à área)
			Sanidade vegetal e animal
			Nível de transição agroecológica
		Vulnerabilidade Ambiental Urbana	Vulnerabilidade Habitacional e de Infraestrutura urbana
			Pressão sobre o ambiente natural
			Insegurança alimentar e nutricional
		Política de Estado para a Sustentabilidade	Legislação Ambiental Local (Lei 6.938/81)
			Sistema de monitoramento e fiscalização ambiental local

HUMANA E INTELCTUAL	Pessoas com seus saberes, suas características sociodemográficas e arranjos sociais que impactam sua formação intelectual e a produção e difusão de novos conhecimentos e inovações.	Saberes Formais	Expedição de títulos e certificados acadêmicos
			Produção científica
			Registro de patentes
		Saberes Informais	Saberes transmitidos pela tradição oral
			Domínio de línguas não oficiais
		Grupos Humanos Verticais	Níveis de escolaridade
			Níveis de renda
			Grupos etários
		Grupos Humanos Horizontais	Grupos religiosos
			Gênero
			Grupos étnico-raciais
		INSTITUCIONAL	Processo de conversação entre o poder público e os atores sociais nos territórios, na definição de políticas públicas para o desenvolvimento do territorial.
Instrumentos de programação e planejamento			
Estruturas de comunicação, transparência e inovação			
Políticas Públicas de apoio ao desenvolvimento	Planos, programas e ações públicas		
	Ações públicas de apoio ao desenvolvimento		
Atores, instituições e arenas de concertação	Ação dos atores e instituições no processo de articulação territorial		
	Estruturas de conversação e concertação social		
CULTURAL	A cultura é composta por padrões, regras e instituições. Envolve ordem-desordem-interação-organização, manifestada em códigos, padrões, modalidades de existência e saberes.	Multiculturalidade (valores e códigos de conduta)	Diversidade de grupos culturais com relações intragrupos
			Manifestações e equipamentos culturais
		Presença de equipamentos culturais distribuídos no território.	
		Orçamento destinado à cultura em um território.	
		Estrutura de mídia	Quanto maior a diversidade de mídia, em termos de propriedade e tipologia (pública, comunitária, privada de rede, privada local), mais favorável é para a ativação do patrimônio cultural para o desenvolvimento.
		Economia criativa	Quanto mais geração de emprego e renda baseada em atividades culturais, mais favorável a ativação do patrimônio cultural para o desenvolvimento.

PRODUTIVA	Dimensão econômico-produtiva dos territórios, envolvendo o conjunto de empresas e instituições locais, formando aglomerações e/ou sistemas produtivos.	Sistemas Produtivos Territoriais	Estrutura produtiva
			Mudança técnica e processo de aprendizado
			Governança e organização interinstitucional
		Sistemas Agroalimentares Locais e/ou Agrossilvopastoris	Existência de produtores e perfil das propriedades agrícolas e pastoris
			Mudança técnica e processo de aprendizado
			Governança e organização interinstitucional
		Cesta de Bens ou Serviços Territoriais e Indicações Geográficas	Multifuncionalidade, recursos e ativos territoriais
			Bens e serviços privados e cenário de bens públicos de qualidade
			Sistema de governança
		Empreendimentos sociais e cooperativos	Autonomia e autogestão
			Solidariedade e Cooperação
			Inserção no mercado
		Trajetória socioeconômica do território	Processo de colonização e de formação socioeconômica e surgimento dos setores produtivos
			Geração de trabalho e renda
			Aspectos socioecológicos (usos do solo, dos recursos hídricos, energéticos, florísticos e faunísticos)

Fonte: Elaboração própria, com base em Dallabrida *et al.* (2023b, c).

Nos textos que compõem o Dossiê já mencionado, cuja escrita central está em Dallabrida *et al.* (2023c), são sugeridas técnicas e procedimentos metodológicos para cada uma das seis dimensões, a serem utilizados pelo(a) pesquisador(a) no processo de pesquisa e aplicação do instrumental metodológico, podendo haver diversificação no uso ou novas sugestões.

Percurso metodológico para a constituição do Imap²³

Cada uma das dimensões do patrimônio territorial (social, produtiva, cultural, natural, institucional e humano-intelectual) seguiu um percurso metodológico para a apuração do índice da ativação dimensional, cuja soma constituiria o Imap, destacando os seguintes aspectos: (i) *ontológico*, definindo o core da dimensão, o escopo e conceitos basilares; (ii) *constitutivo*, pelo delineamento dos componentes da dimensão; e (iii) *indicativo*, pela definição das variáveis de cada componente e identificação de referentes que permitem a proposição de uma escala. Para cada uma das variáveis foi constituída uma escala quádrupla, desde uma situação de plena ativação até uma de total precariedade.

Em relação aos aspectos indicativos, os mesmos seguiram um quadro de referência contendo os seguintes elementos: (i) *componentes* – aspectos a serem tomados como referência para a definição das variáveis – exemplo, na dimensão social – relações de trabalho; (ii) *variáveis* – aspecto ou característica definida para a análise e mensuração – exemplo, na dimensão social,

²³Retoma-se abordagem feita em Dallabrida *et al.* (2023a).

o percentual de trabalho formal e informal; e (iii) *técnicas e/ou instrumentos de coleta de dados*: fontes de busca de dados – exemplo, na dimensão social, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) –, ou uso de técnicas para coleta e averiguação de informações.

Assim, para a apuração do Imap cada uma das dimensões é formada por componentes que, por sua vez, podem ser aferidos por indicadores já existentes (dados secundários) ou criados para viabilizar o índice (dados primários). Esses indicadores são valorados em uma escala quanto ao nível da ativação, o que permite formar o índice da ativação de cada dimensão. A agregação dos índices de cada dimensão resulta no Imap²⁴.

Por fim, é importante ressaltar que nos estudos que propuseram o Imap houve a participação de um conjunto de pesquisadores, conforme estão nomeados nas publicações. A proposição metodológica resulta, portanto, de um esforço coletivo, colocado à disposição da comunidade científica para ser discutido, testado, criticado, modificado, aprimorado e/ou superado.

REFLEXÕES FINAIS

Nessas páginas relata-se, inicialmente, a experiência de acompanhamento da investigação-ação focalizada na mudança organizacional que foi realizada pelo Instituto Práxis no município de Rafaela desde o ano de 2015 até 2022. Teve-se como propósito que este trabalho ajude a seguir refletindo sobre como as pessoas facilitadoras podem contribuir na construção e fortalecimento de mudanças organizacionais na gestão pública, ou seja, mudanças na estrutura e na maneira de trabalhar.

A partir da sistematização entende-se que, enquanto vão sendo feitas ações para romper com a verticalidade própria da administração pública, é necessário construir visões e linguagens compartilhadas entre quem faz parte do processo de mudança. Fica evidente que, na experiência de Rafaela, era importante fortalecer o que se entende por transversalidade e complexidade, para que todos os atores e atorras atuassem nesse sentido. Com referência à proposta do Projeto ProPAT, era necessário construir referenciais epistêmico-teórico-metodológicos capazes de gerar e viabilizar uma proposta de diagnóstico multidimensional tendo o patrimônio territorial como referência. Ambas as propostas têm algo em comum: a proposição de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento territorial.

Por sua vez, fica claro que estes processos são longos e não lineares, envolvendo, por um lado, a variável tempo e, por outro, ações, posto que ambas possuem relação com seus contextos e com as pessoas. Não é possível aplicar receitas: a quantidade e a qualidade de flexibilidade e negociação devem ser referenciais indispensáveis.

Por isso, também é importante ressaltar a necessária existência de diálogo democrático a fim de gerir os conflitos e gerar acordos mínimos de cooperação. O diálogo promove o encontro, o ato de conhecer-se, já o intercâmbio de visões e experiências oportuniza o compartilhamento. Com seu aprofundamento o diálogo resulta na possibilidade de que os conflitos sejam visibilizados. Isso, porém, leva um tempo para reconhecê-los e abordá-los entre as pessoas

²⁴ No Dossiê publicado na Revista Desenvolvimento em Questão e no livro – Dallabrida *et al.* (2023b) –, os demais aspectos do referencial metodológico, por exemplo, a proposição de uma escala, são detalhados para cada uma das dimensões, resultando no Imap pelo seu somatório.

que fazem parte desse vínculo. Além disso, é importante entender que estas mudanças não ocorrem imediatamente, e que, inclusive, podem retroceder quando se modificam as maneiras de entender os processos.

À luz da experiência de Rafaela, e retomando o exposto no marco teórico, fica evidente que os processos de mudança organizacional que acompanham a construção de uma nova governança não são possíveis sem as pessoas que facilitam essa trajetória e que, por sua vez, geram capacidades para a facilitação. Tal experiência mostrou que a facilitação se viabiliza como motor do trabalho transversal para conseguir mudanças organizacionais em processos nos quais se cruzam o elemento racional com o emocional, sobressaindo-se, muitas vezes, este último.

Essa divisão, racional-emocional, que por tantos anos esteve presente na academia e que começa a ser revisada a partir das epistemologias críticas, desaparece com estas representações que promovem a reflexão, o cruzamento de saberes e a geração coletiva de conhecimentos, o cuidado, a contenção, a escuta ativa e o acompanhamento para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento territorial. Na experiência de Rafaela, nas respostas das diferentes pessoas envolvidas, é evidente como se mesclam estas dimensões quando se fala da facilitação.

Na experiência do Projeto ProPAT é importante ressaltar três aspectos. O primeiro é que se trata de um processo de investigação ainda inconcluso, necessitando a aplicação no território, momento em que poderá se utilizar do aprendizado em relação à experiência de Rafaela. Segundo, merece destaque a aprendizagem resultante do envolvimento de pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, com experiências acadêmicas diversas, na definição de um referencial ontológico-epistêmico-teórico que fosse adequado na estruturação de uma proposta metodológica multidimensional para a elaboração de diagnósticos territoriais. Exigiu debates profundos, trocas de conhecimento, desapego individual quanto à tradicional visão disciplinar ainda muito presente na formação e na ação do pesquisador, enfim, o compartilhamento de uma visão minimamente consentida sobre a temática do desenvolvimento territorial.

O terceiro aspecto diz respeito à proposta do ProPAT em si sobre qual o nível de avanço possível na direção da multidimensionalidade, considerando a segmentação dos dados e informações disponíveis nos órgãos oficiais de estatísticas, além da prevalência da visão disciplinar entre os pesquisadores que irão utilizar o referencial metodológico. Ou seja, quanto foi possível se distanciar de uma visão cartesiana, na direção de uma postura multidisciplinar, multidimensional, de totalidade, exigida para o estudo de realidades complexas como são os contextos socioeconômico-cultural e ambiental, representados por recortes espaciais, tais como um município, uma região, um território? O acompanhamento da aplicação piloto, com o envolvimento da totalidade ou, no mínimo, de parte da equipe que participou da elaboração da proposta do Imap, será fundamental para responder a esses questionamentos e, se necessário, propor revisões.

Para finalizar, com este artigo segue-se ao encaixe do objetivo de aprender entre comunidades de pesquisadores. Trata-se de criar conexões e diálogos fortalecendo vínculos nos processos de investigação-ação, com as fortalezas que são apresentadas neste artigo, com o fim de aprofundar os diagnósticos, com melhores pressupostos de caráter ontológico-epistemológico-teórico-metodológico. Por outro lado, é fundamental que esses diagnósticos viabilizem a complexidade, os tempos, a flexibilidade e a necessidade de identificar quem leva-os adiante e como isso é feito, o que depende da qualidade dos processos de facilitação ou ação territorial.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, F. *Temas transversais e a estratégia de projetos*. São Paulo: Moderna, 2003.
- ARRONA, A.; LARREA, M. Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa. *Cuadernos Orkestra*, n. 8, p. 1-70, 2022.
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul*, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.
- COSTAMAGNA, P. *Política y formación en el desarrollo territorial*. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Bilbao: Orkestra – Publicaciones Universidad Deusto, 2015.
- COSTAMAGNA, P.; DELBON, S.; PARRA, J.; ROJO, L. La facilitación de procesos como el motor del trabajo transversal y la innovación para lograr el cambio organizacional. El caso de la Municipalidad de Rafaela. *Revista Desarrollo y Territorio*, n. 15, p. 69-82, dic. 2023.
- COSTAMAGNA, P.; DELBÓN, S.; RÉBOLA, R. Personas facilitadoras y territorio. Experiencias de fortalecimiento y construcción de capacidades. *Revista Red Dete*, n. 11, p. 12-24, 2021.
- COSTAMAGNA, P.; LARREA, M. *Actores facilitadores del desarrollo territorial*. Una Aproximación desde la construcción social. (Serie Desarrollo Territorial: Instituto Vasco de Competitividad Orkestra (Fundación Deusto) y Facultad Regional Rafaela (Universidad Tecnológica Nacional). Bilbao: Publicac. Universidad de Deusto, 2017.
- COSTAMAGNA, P.; LARREA, M. La Gobernanza multinivel en los procesos de desarrollo territorial. Elementos para una estrategia de trabajo colaborativo. *Desarrollo y Territorio*, n. 1, p. 45-53, 2015.
- CRAVACUORE, D.; ILARI, S.; VILLAR, A. *La articulación en la gestión municipal*. Actores y políticas. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- DALLABRIDA, V. R.; MENEZES, E. C. de O.; FUINI, L. L. O desafio da construção e reconhecimento de territórios nos processos de análise e prospecção territorial. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 24, n. 94, p. 275-292, 2023.
- DALLABRIDA, V. R.; MENEZES, E. C. O.; FUINI, L. L.; BÜTTENBENDER, P. L.; COSTAMAGNA, P.; COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M. Indicativos para orientar processos de articulação territorial. In: DALLABRIDA et al. (org.). *Abordagem territorial do desenvolvimento: proposta epistêmico-teórico-metodológica para construção do Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial*. Cruz Alta, RS: Ilustração, 2023a. p. 281-306.
- DALLABRIDA, V. R.; MUELLER, A. A.; ANDRADE, A. A. V.; CARNIELLO, M. F.; BÜTTENBENDER, P. L.; GUMIERO, R. G.; DENARDIN, V. F.; ROTTA, E.; MENEZES, E. C. O. (org.). *Abordagem territorial do desenvolvimento: proposta epistêmico-teórico-metodológica para construção do Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial*. Cruz Alta, RS: Ilustração 2023b.
- DALLABRIDA, V. R.; MUELLER, A. A.; ANDRADE, A. A. V.; CARNIELLO, M. F.; BÜTTENBENDER, P. L.; GUMIERO, R. G.; DENARDIN, V. F.; ROTTA, E.; MENEZES, E. C. O. Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial: uma proposta de referencial metodológico para estudos territoriais. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, v. 21, n. 59, e14586, p. 1-20, 2023c.
- DALLABRIDA, V. R. Abordagem territorial do desenvolvimento e o desafio de um instrumental metodológico multidimensional: apresentação de dossiê. *G&DR – Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 18, n. 1, p. 8-12, jan./abr. 2022.
- DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M.; COSTAMAGNA, P.; MENEZES, E. C. O. Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, n. e202219pt, p. 1-25, Ed. Esp., 2022.
- DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial. *G&DR – Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 17, n. 2, p. 256-273, maio/ago. 2021.
- DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L.; DENARDIN, V. F.; ARENHART, L. Categorias conceituais e pressupostos metodológicos convergentes com a abordagem territorial. *Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, v. 7, n. 1, p. 43-80, jan./jun. 2021.
- DALLABRIDA, V. R. Patrimônio territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, v. 18, n. 52, p. 12-32, jul./set. 2020a.
- DALLABRIDA, V. R. Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *G&DR – Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 63-78, maio/ago. 2020b.

- DAVICINO, J. Una mirada sobre las capacidades estatales para la gobernanza. In: ANDRETICH, G. (coord.). *Transitar el territorio: reflexiones desde el proceso de formación en desarrollo territorial*. Bilbao: Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, 2019. p. 15-28.
- KARLSEN, J.; LARREA, M. *Territorial development and action research: Innovation through dialogue*. Farnham: Gower, 2014.
- LANDEL, P.-A.; PECQUEUR, B. L'opérateur territorial, vecteur du changement. *48 Colloque ASRDLE*, Migrations et territoires, Fort de France, France, juil. 2011.
- LARREA, M.; COSTAMAGNA, P. *Actores facilitadores del desarrollo territorial*. Una aproximación desde la construcción social. Bilbao: Orkestra – Instituto Vasco de Competitividad: Fundación Deusto, 2017.
- MAGNAGHI, A. *El proyecto local*. Hacia una conciencia del lugar. 1. ed. Barcelona: Ediciones UPC, 2011.
- MUNICIPALIDAD DE RAFAELA. *Memoria período 2018*. Rafaela, Santa Fe, 2018.
- OSZLAK, O. Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In: KAUFMAN, E.; OSZLAK, O. *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Montevideo: IDRC-Red-GEALC-OEA, 2014.
- POUTHIER, F. Pourquoi et comment renouveler l'action territoriale aujourd'hui? In: PIGNOT, L.; QUILLES, J.-P. (coord.). *Culture et Territoires: vers de nouvelles coopérations des acteurs artistiques et culturels*. Paris: Librairie des Territoires: Éditions de l'OPC, 2013. p. 28-33.
- RÉBOLA, R. Una mirada sobre los diálogos locales como procesos de construcción de capacidades y de transformación territorial. A la luz de las experiencias de acompañamiento con las comunidades de San Vicente y Ramona. *Revista Red Dete*, n. 8, p. 27-39, 2020.
- RÉBOLA, R. El diálogo interinstitucional en el territorio. La experiencia del Consejo Consultivo Social de Rafaela (Santa Fe, Argentina). In: PAÑO YAÑEZ, P.; RÉBOLA, R.; SUAREZ ELÍAS, M. (comp.). *Procesos y metodologías participativas*. Reflexiones experiencias para la transformación social. Montevideo: Clacso: Udelar, 2019. p. 322-354.
- RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (org.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: Edufba, 2009. p. 289-306.
- SAQUET, M. A. A descoberta do território e outras premissas do desenvolvimento territorial. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 479-505, set./dez. 2018.
- SAQUET, M. *Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.
- SAQUET, M. A. El desarrollo en una perspectiva territorial multidimensional. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Ufpe, v. 2, n. 1, p. 111-123, 2013.
- SERRA, A. La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n. 32, p. 1-17, jun. 2005.
- SILI, M. E. La acción territorial: una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 11-31, 2018.
- TECCO, C. Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. In: CRAVACUORE, D. (comp.). *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2002. p. 59-80.

Autor Correspondente:

Valdir Roque Dallabrida

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí)

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional

Rua do Comércio, nº 3000 – Bairro Universitário. Ijuí/RS, Brasil. CEP 98700-000

valdirdallabrida@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.

