

A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual¹

Valdir Roque Dallabrida
Doutor em Desenvolvimento Regional
Professor Titular
Programa de Pós-Graduação em Administração
Av. Castelo Branco, 170 – Bairro Universitário
88509-900 – Lages – SC
roquedalla@uniplac.net

Resumo

O presente artigo propõe-se contribuir com algumas reflexões teóricas no debate sobre a gestão social dos territórios, nos processos de desenvolvimento territorial. Opta-se em fazê-lo a partir de um ensaio teórico, no qual se atribui aos representantes das organizações e instituições territoriais o papel de redes de poder e a região é concebida como um espaço de articulação dos diferentes interesses, endógenos e exógenos, na realização das transformações sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais, que constituem os processos de desenvolvimento territorial. Introduce-se o conceito governança territorial, para referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos, constituindo-se na fonte sinergizadora do desenvolvimento territorial. Concebe-se o bloco sócio-territorial, o conjunto heterogêneo de atores territoriais, como o instituinte do processo de gestão do desenvolvimento. Amplia-se o debate introduzindo os conceitos de redes de poder sócio-territorial e pacto sócio-territorial. Por fim, faz-se uma análise preliminar da prática desta concepção teórica, a partir da observação da operacionalidade dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento/RS, como estrutura de poder da sociedade riograndense, na gestão do desenvolvimento territorial.

Palavras-Chave: Território. Desenvolvimento Territorial. Governança Territorial. COREDES/RS.

Abstract

The present article intends to contribute with some theoretical reflections in the debate on the social administration of the territories, in the processes of territorial development. It starts from a theoretical rehearsal, in which is attributed to the representatives of the territorial organizations and institutions the role of nets of power and the region is conceived as an area of articulation of the different interests, endogenous and exogenous, in the accomplishment of the social, economical, political, cultural and environmental transformations, which constitute the territorial development processes. The concept of territorial governance is introduced, referring to the group of initiatives or actions that express the capability of a territorial based society to manage the public subjects, uniting forces in order to develop the territory. The heterogeneous territorial actors group is conceived as the territorial and social block and it is responsible for the development administration process. The debate is enlarged introducing the concepts of social and territorial nets of power and treaty. Finally, a preliminary analysis of this theoretical conception in practice is done and it is observed how the Regional Council

for Development in Rio Grande do Sul works, as representative of its society in the territorial development administration.

Keywords: Territory. Territorial development. Territorial governance. COREDES/RS.

1. Introdução

Propõe-se a abordagem do tema gestão social dos territórios, focada nos processos de desenvolvimento territorial. Para tal, este artigo, introduz o conceito governança territorial, para referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, como fonte sinergizadora do processo de gestão do desenvolvimento territorial. O conjunto de ações relacionadas ao desenvolvimento territorial, constitui, assim, a dinâmica territorial do desenvolvimento, esta concebida como demonstrativa dos diferentes padrões de territorialização do processo de gestão do desenvolvimento.

Na definição dos novos rumos do desenvolvimento do território ou região, em cada momento da história, um conjunto de atores que exercem papel de liderança localmente, aqui denominado bloco sócio-territorial, assume um papel fundamental como instituinte do processo de gestão do desenvolvimento. No entanto, para que possa ser exercida com equidade entre os diferentes atores territoriais, é fundamental que sua articulação ocorra através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, de forma descentralizada, ou seja, através de processos de concertação social, instituindo-se esta como norma no processo de gestão do desenvolvimento.

O bloco sócio-territorial é constituído por um conjunto heterogêneo de atores com interesses divergentes, e não poucas vezes conflituosos, representativos dos diferentes segmentos da sociedade organizada territorialmente. Tais lideranças constituem verdadeiras redes de poder sócio-territorial, transformando-se nas principais estruturas de poder que assumem posição hegemônica, tornando-se capazes de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento territorial.

Apesar do desafio eminente da divergência/conflito presente na gestão do desenvolvimento territorial entende-se que processos de concertação social podem levar à constituição de pactos sócio-territoriais, ou seja, acordos ou ajustes entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, na busca da definição de seu projeto de desenvolvimento futuro. Os aqui chamados pactos sócio-territoriais, como acordos pactuados territorialmente, são constituintes dos planos de desenvolvimento local/regional/territorial de um determinado território ou região, construídos nos diferentes momentos de sua história.

A presente concepção teórica oportuniza algumas interrogações. Qual a possibilidade de operacionalização desta concepção teórica? Que estruturas de poder precisam estar à disposição da sociedade para sua operacionalização? A estrutura legal e a prática dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul - COREDES/RS oportunizam condições para a operacionalização desta concepção teórica?

Tem-se claro, que a resposta a tais interrogações exige uma observação investigativa de médio e longo prazo². No presente artigo, além de contemplar um conjunto articulado de concepções teóricas, são feitas considerações preliminares, a partir da observação da prática de um COREDE, o da região Fronteira Noroeste. A continuidade da investigação certamente trará novos avanços na análise.

2. Aprofundando o Debate Conceitual

O tema governança territorial e sua relação com a prática de gestão do desenvolvimento tem recebido abordagens parciais, exigindo aprofundamento, principalmente na indicação de uma terminologia que abarque enfoques interdisciplinares, contemplando abordagens das ciências sociais, como, por exemplo, da Geografia, na perspectiva de superar interpretações uni centristas.

Um primeiro desafio entende-se seja o de contribuir na revisão conceitual³. É uma tarefa complexa, que exige expor-se ao debate acadêmico. Mesmo assim, aberto ao debate e às contribuições da academia, dá-se um segundo passo: o avanço no debate conceitual⁴.

2.1. A Governança Territorial como Fonte Sinergizadora do Processo de Gestão do Desenvolvimento

Utiliza-se o termo governança territorial para referir-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Assumir o presente conceito governança territorial implica em admitir a sociedade civil de um território ou região como uma das fontes de poder nos processos de governança global. Trata-se da interação entre micro e macro-atores, contemplando a perspectiva de afirmação dos interesses e necessidades territoriais. No entanto, essa interação, de uma forma igualitária, implica na necessidade de estruturação de um sistema de governança, não só territorial, mas também global, em que a sociedade tenha vez e voz. Esta possibilidade ainda está para ser concretizada.

Em Dallabrida e Becker (2003), fez-se uma abordagem introdutória sobre o tema governança territorial. Naquele artigo, 'governança territorial' foi concebida como o exercício do poder e da autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento territorial. Já o termo 'sistema de governança territorial', foi utilizado para referir-se ao conjunto de estruturas em rede, através das quais os atores/agentes e organizações/instituições territoriais atuam no planejamento e consecução das ações voltadas ao desenvolvimento territorial⁵.

O uso do termo governança, origina-se em análises sobre o mundo das empresas. Ronald Coase, em 1937, publicou um artigo intitulado "*The Nature of the Firm*", que não desencadeou grandes debates, mas foi retomado nos anos 70 por Oliver Williamson, quando se passou a utilizar o termo governança para designar os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes. Mais tarde o termo foi importado do campo empresarial, para o das relações de poder local e das organizações⁶.

Não são muitos os autores que têm se referido à governança na sua dimensão territorial, ou mais precisamente, na sua relação com o debate sobre desenvolvimento. Conforme Bandeira (2000), a incorporação do conceito de governança à abordagem do desenvolvimento é relativamente recente. Até a década de setenta predominavam, ainda, as abordagens focalizadas na 'ação do governo', que viam na atuação do setor público o motor do processo de desenvolvimento. Na década de oitenta, essa compreensão ampliou-se, passando a estar focalizada na 'administração do desenvolvimento', incorporando a avaliação

da capacidade do Estado para integrar e liderar o conjunto da sociedade. Na década de noventa, a abordagem ampliou-se ainda mais, passando a ser focalizada tanto na capacidade do estado quanto da iniciativa privada e da sociedade civil como atores do desenvolvimento. Passou a ser crescentemente enfatizada a natureza democrática da governança, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento.

Segundo Milani & Solinís (2002) o termo governança pode ser definido, genericamente, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo. Assim, os aspectos freqüentemente evidenciados na literatura sobre governança, estão relacionados: (1) à legitimidade do espaço público em constituição; (2) à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; (3) aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação), e (4) à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

2.2. A Dinâmica Territorial do Desenvolvimento como Demonstrativa da Possibilidade de Territorialização do Processo de Gestão do Desenvolvimento

A referência à dinâmica territorial do desenvolvimento, dentre outras razões possíveis, justifica-se pelo fato de que se entende que o desenvolvimento ocorre localizadamente, no território, na região, no município, na localidade, logo porque ‘desenvolvimento territorial’, que pode substituir termos usuais como ‘desenvolvimento local’, ‘desenvolvimento regional’, ‘desenvolvimento econômico’, ‘desenvolvimento social’, ‘desenvolvimento humano’, ‘desenvolvimento local/regional sustentável’, ou outros. O qualificativo ‘territorial’ abarca todas estas dimensões.

A dinâmica territorial do desenvolvimento refere-se ao conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente. O seu uso sustenta-se na hipótese de que o desenvolvimento tem uma relação direta com a dinâmica (social, econômica, ambiental, cultural e política) dos diferentes territórios. Dependendo do tipo de ação, passiva ou ativa, dos atores territoriais na defesa dos seus interesses, frente ao processo de globalização, os territórios assumem opções de desenvolvimento que os favorecem ou que os prejudicam, em diferentes intensidades, transformando-se em territórios do tipo ‘inovadores/ganhadores’ ou ‘submisso/perdedores’. Desse processo dialético global-local, de ação-reação, cujas intenções são projetadas pela dimensão global, mas acontecem no território, resultam as diferenciações ou desigualdades territoriais.

2.3. O Bloco Sócio-Territorial como Instituinte do Processo de Gestão do Desenvolvimento

Para avançar, propõe-se aqui o termo bloco sócio-territorial, para referir-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, por meio de processos de concertação público-privada que contemplem o caráter democrático-participativo.

Na literatura recente, são feitas algumas referências ao termo, com sentido similar ao atribuído aqui. Por exemplo, Benko (1999) afirma que a escolha política de um modelo de

desenvolvimento, a expensas de outro, tem origem na emergência de um novo ‘bloco sócio-territorial’, que determina o tipo de rede industrial e de emprego locais e os rumos do desenvolvimento do território. Becker (2001) utiliza o termo ‘bloco hegemônico regional’, para indicar a quem cabe a articulação e coordenação do processo de desenvolvimento local e regional, dando um sentido similar ao termo bloco sócio-territorial. Da mesma forma, Portelli (1997) ao fazer uma defesa sobre a importância da primazia da sociedade civil sobre a sociedade política, interpretando Gramsci, faz referência ao ‘bloco histórico’.

Adiante, o texto contempla algumas considerações preliminares, fazendo a análise da possível prática desta concepção teórica, a partir da observação da operacionalidade dos COREDES/RS. Considerando a concepção teórica aqui proposta, concebe-se como bloco sócio-territorial de cada região, o conjunto de representantes da sociedade regional que constitui a sua instância maior de decisão, a Assembléia Geral Regional, cujo papel principal passa a ser o de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, por meio de processos de concertação público-privada.

2.4. A Concertação Social como Norma no Processo de Gestão do Desenvolvimento

Para o melhor entendimento do termo concertação, é fundamental referir-se à sua origem: a palavra concerto. Concerto, entendido como o ato de concertar, harmonizar interesses, ou seja, de realizar a concertação. Para entender o sentido do termo concertação é indispensável ainda relacioná-lo com o de pacto. Pacto, entendido como acordo em situações de impossibilidade de superar desafios, senão pela conjugação de esforços, agindo em concerto.

Assim, entende-se a concertação social como o processo em que representantes das diferentes redes de poder sócio-territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada. É fundamental que seja através de processos de concertação social que a sociedade de uma determinada região organizada em suas redes de poder sócio-territorial, democraticamente, se proponha construir consensos mínimos que representem as decisões acordadas naquele momento histórico, no que se refere à superação dos seus desafios. Isso implica na participação cidadã dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais, como protagonistas do processo.

Toda a prática de concertação social implica em uma relação horizontal entre diferentes, onde cada um participa ativamente, em condições iguais, fortalecendo relações de confiança entre os setores, facilitando a comunicação e o entendimento entre eles, contribuindo para uma boa governança territorial⁷. Realizar a gestão do processo de desenvolvimento territorial na perspectiva da concertação social implica numa revalorização da sociedade civil, assumindo o papel de protagonista, com postura propositiva, geradora de novas propostas, ou reativa, fazendo a crítica e/ou reagindo às diferentes formas de intervenção externa que por ventura desrespeitem as expectativas locais.

Referindo-se aos processos recentes de concertação, como ‘novas formas de planificação e gestão do desenvolvimento local’, Parra e Dooner (2001) afirmam que o processo de concertação social, trata-se de ‘concertação público-privada’, pois permite a articulação de distintos interesses, tanto públicos como privados, para assim empreender ações conjuntas e com isso responder de maneira mais otimizada às demandas dos diferentes atores sociais de uma comunidade. Concordando com esta argumentação, em Dallabrida (2003) propõe-se que a governança e o planejamento territorial resulte de uma prática de concertação público-privada, envolvendo as diferentes redes de poder sócio-territorial. Esta

parece ser uma das condições indispensáveis para instituir processos exitosos de desenvolvimento territorial.

2.5. As Redes de Poder Sócio-Territorial como Estrutura de Poder no Processo de Gestão do Desenvolvimento

Redes de poder sócio-territorial é um termo que se propõe utilizar para referir-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica, tornando-se capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento.

O exercício da chamada governança territorial acontece através da atuação e interação dos diferentes atores da sociedade, oriundos das redes de poder sócio-territorial. Estas redes de poder constituem-se a partir de interesses grupais de diferentes ordens, ou de interesses corporativos. Algumas destas redes têm abrangência restrita à dimensão local, outras atingem a dimensões regional, estadual, nacional e até internacional. Quanto mais densas ou mais abrangentes forem suas conexões, maior poder representam. A participação ativa dos atores locais, no exercício da governança territorial, efetiva-se nos processos de concertação social, pela elaboração dos consensos grupais ou corporativos, constituindo-se numa das condições básicas para que se efetive uma gestão territorial do tipo societária, ou seja, a gestão social dos territórios.

A utilização do termo redes de poder sócio-territorial, parte da hipótese de que os indivíduos têm diferentes necessidades e desejos, que são particulares, mas que, pela sua participação em grupos, sejam de interesses ou corporativos, reconhecem-se grupalmente pelos objetivos semelhantes, com quem passam a interagir, formando redes. Criam-se, então, as condições de exercício do poder, podendo direcionar suas demandas comuns às instâncias onde são tomadas as decisões. Assim, nos diferentes processos de concertação social, constitui-se um conjunto de lideranças possuidoras da posição hegemônica localmente, que passam a formar o chamado bloco sócio-territorial. Como resultante, o projeto político de desenvolvimento a ser então construído, abarca, predominantemente, a visão de sociedade desta parcela hegemônica, podendo ser diferente do momento histórico anterior ou seguinte, da mesma forma que de outros âmbitos espaciais⁸.

Com relação aos diferentes sentidos atribuídos ao termo rede, considera-se o mesmo como sendo o conjunto de relações de comunicação que grupos sociais situados historicamente num determinado território, estabelecem para atingir objetivos comuns com vistas ao desenvolvimento territorial. A participação dos atores regionais no exercício da governança territorial, efetivada nos processos de concertação social, resulta na elaboração dos consensos grupais ou corporativos, estes aqui denominados pactos sócio-territoriais.

2.6. Os Pactos Sócio-Territoriais como Resultantes da Concertação Social Instituída no Processo de Gestão do Desenvolvimento

A expressão pacto sócio-territorial é aqui proposta para referir-se aos acordos ou ajustes decorrentes de processos de concertação social, que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionados à definição de seu projeto de desenvolvimento futuro. A construção de pactos, considerando a concepção teórica aqui defendida, é indispensável que sejam protagonizados pelos representantes das chamadas redes de poder sócio-territorial de um determinado território ou região.

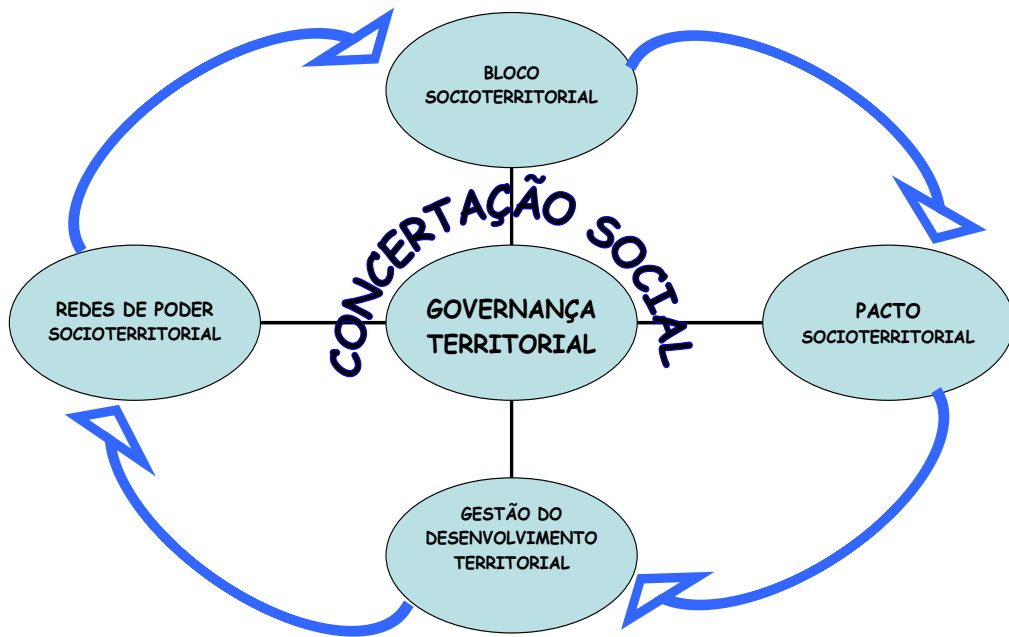
Historicamente, a idéia da necessidade de construção de um pacto, está associada à condição da sociedade de um país, território ou região que atravessa uma situação emergencial. Aqui, o uso do termo pacto sócio-territorial não contempla apenas as situações emergenciais, entendendo que o mesmo resulta dos acordos que, temporal e espacialmente, tornam-se indispensáveis no processo de planejamento e gestão territorial (DALLABRIDA e BECKER, 2003). Com isso, o pacto sócio-territorial resulta da articulação do bloco sócio-territorial, constituído pelos representantes das redes de poder sócio-territorial, no processo de concertação social para o desenvolvimento.

Conforme já referido, falar em concertação social é falar no processo em que, procedimentos voluntários de conciliação e mediação, dão lugar a entendimentos informais ou escritos, entre diferentes setores da sociedade, sobre a maneira mais adequada de efetuar a conjugação de interesses setoriais e gerais, numa situação que exige soluções rápidas e eficazes. Os acordos resultantes, os resultados das discussões e entendimentos, as definições consensadas, resultam no pacto sócio-territorial. O pacto sócio-territorial, na medida em que ele resulta de um processo democrático de concertação social, articulado pelas lideranças representativas das redes de poder sócio-territorial, transforma-se no ‘projeto político de desenvolvimento de uma sociedade organizada territorialmente’.

Alguns autores utilizam termos com sentido semelhante ao aqui referido. Por exemplo, Vázquez-Barquero (2000), utiliza o termo ‘pacto territorial’, para referir-se a um acordo entre os atores públicos e privados que permite identificar as ações de natureza diversa que facilitam a promoção do desenvolvimento local integrado de um determinado território ou região. Tal pacto, segundo o autor, baseia-se num projeto que surge no território e que utiliza os recursos e o potencial de desenvolvimento local, com condições de mobilizar os empresários e obter o apoio das forças sociais, de tal forma que os investidores se sintam interessados em investir localmente, que resulte de um processo de concertação entre os diversos atores sociais e agentes econômicos e institucionais locais.

Da mesma forma, os aqui chamados pactos sócio-territoriais, como acordos pactuados territorialmente, são constituintes dos planos de desenvolvimento local/regional/territorial de um determinado território ou região, instituídos nos diferentes momentos de sua história.

Figura 1 – O processo de Governança na Dinâmica Territorial do Desenvolvimento



A Figura 1 representa graficamente o processo de governança territorial, ou, entendida de outra forma, a gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial.

2.7. O Desenvolvimento como Resultado Final do Processo de Governança Territorial

Aqui, prefere-se utilizar o conceito 'território' para referir-se a uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam neste âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos.

Em relação ao conceito desenvolvimento, assume-se uma posição que tem relação com o campo das ciências sociais, mais precisamente, a Geografia: o uso preferencial do conceito 'desenvolvimento territorial'. Não se desconhece a diferença conceitual entre local e regional. No entanto, considerando o conceito aqui assumido de território, parece mais adequado, sob o ponto de vista teórico, o uso da expressão 'desenvolvimento territorial'. Primeiro, porque a noção de território pode referir-se aos âmbitos espaciais com abrangência tanto local como regional. Segundo, pelo fato de que o conceito de território assumido tem uma correlação muito mais próxima com o enfoque de desenvolvimento aqui destacado.

Somando-se às razões já referidas, assume-se o uso preferencial do conceito de desenvolvimento territorial, por entender que o desenvolvimento, além da dimensão tangível (material), que tem nos aspectos econômicos sua expressão maior, possui uma dimensão intangível (imaterial). Assim, dentre os fatores causais do desenvolvimento, a dimensão possível de ser expressa pelos indicadores econômicos refere-se à dimensão tangível, enquanto a dimensão intangível refere-se à capacidade coletiva para realizar ações de interesse social.

Com isso, seria possível afirmar que o desenvolvimento territorial pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população.

3. Algumas Considerações Sobre Poder Local/Regional/Territorial

Não se pretende aqui aprofundar o debate sobre poder. Apenas, são feitas algumas referências ao conceito, no sentido de situá-lo no contexto da temática aqui refletida.

A concepção de poder aqui explicitada refere-se ao conjunto de relações de força que se articula em redes, nas quais se estruturam as atividades socioeconômicas de um determinado território ou região.

Já foram feitas referências acima quanto ao conceito de território e desenvolvimento territorial. Talvez fosse necessário reforçar tal referência, acrescentando a concepção de território de três autores da Geografia: (1) Santos e Silveira (2001), que concebe o território como ‘uma extensão do espaço apropriada e usada’; (2) Corrêa (1994), que o concebe como ‘um espaço de ação e poder’ e, (3) Souza (1995), que o concebe como ‘espaço territorializado, apropriado pelo homem, regido por interesses sociais, culturais, ambientais e econômicas de uma sociedade’. Em todas as definições a noção de território está associada à noção de poder.

O poder precisa ser concebido na sua dimensão multidimensional, pois se considera que o Estado não é o único ator capaz de determinar os processos sobre o território. Insere-se, então, nesse cenário o poder da sociedade civil e do mercado. Assim, as chamadas redes de poder sócio-territorial, são constituídas regionalmente pelas estruturas estatais nas suas diferentes esferas, pelas diferentes formas de organização social ou institucional da sociedade civil e pelas organizações corporativas que atuam regionalmente. Frente a isso, o conceito território adquire importância, pois é o poder expresso pelos atores sobre o espaço e sua apropriação que leva à formação dos mesmos, ou a novos usos políticos e econômicos do território.

Becker (1983, p. 7-8), reforça esta idéia:

Face à multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território. Trata-se, pois, agora da geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais. No momento em que se retorna à análise das relações de poder (...) o território volta a ser importante, não mais apenas como espaço próprio do Estado-Nação, mas sim dos diferentes atores sociais, manifestação do poder de cada um sobre uma área precisa. O território é um produto “produzido” pela prática social, e também um produto “consumido”, vivido e utilizado como meio, sustendo, portanto, a prática social (Grifos do autor).

Raffestin (1993) afirma que o território é produto dos atores sociais, do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações, pequenas ou grandes. São esses atores que produzem o território, composto por nós, malhas e redes. Assim, na era da globalização, a rede assume papel dinamizador do território, não se opondo ao mesmo. Segundo Haesbaert (2002, p. 26), o território “não significa enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira. (...) inclui também o movimento, a fluidez, as conexões”, sendo a rede responsável por transportar o global ao local e vice-versa, tendo tanto um caráter técnico quanto social.

Para Dowbor (1999), a questão do poder, ou mais precisamente do poder local, envolve a questão básica de como a sociedade decide o seu destino, constrói sua transformação, se democratiza. E acrescenta: o poder local, com seus instrumentos básicos que são a participação e o planejamento descentralizado, constitui-se num ‘mecanismo de ordenamento político e econômico’, que já deu provas de eficiência, principalmente nos chamados países desenvolvidos.

Estas breves argumentações, referenciadas em alguns autores contemporâneos, justificam minimamente o sentido de se estar utilizando neste artigo o termo ‘redes de poder

sócio-territorial'. A tessitura de tais redes, com suas malhas por onde circulam os diferentes fluxos, com seus nós ou pontos de conexão, resulta da articulação de cada grupo de representação da sociedade, fazendo uso de seu poder na defesa de seus interesses, no processo de 'construção dos territórios'.

4. Os COREDES/RS como Estrutura de Poder da Sociedade Riograndense para a Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial

Os COREDES/RS constituem a instância institucional de articulação regional com vistas à definição das estratégias de desenvolvimento de cada uma das 24 regiões em que é dividido o Estado do Rio Grande do Sul⁹. Diferentes obras têm se referido à experiência dos COREDES/RS, destacando-se: Becker (2000), Bandeira (2000), Frantz (2004) e Dallabrida e Bütembender (2006).

4.1. Algumas Informações Sobre a Origem e Organização dos COREDES/RS

A criação dos COREDES/RS não se constitui em um fenômeno novo. A implantação dos Conselhos pode ser interpretada como uma resposta concreta e local ao movimento de processos sociais de transformações que trazem em si "a dissolução dos modelos burocráticos de gestão". (COSTA, 2001, p. 15). Como tais, os COREDES/RS representam o início de uma ruptura na forma tradicional de gestão pública.

A nova Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, em seus Artigos 149, 167 e 168, ofereceu o fundamento legal e político à descentralização da administração pública, à ampliação da esfera pública e às iniciativas de cooperação em gestão pública, entre sociedade política e sociedade civil.

O Governo do Estado, em 1991, atendendo ao Artigo 55 das disposições constitucionais transitórias conclamou a sociedade a se organizar em Conselhos Regionais de Desenvolvimento para que pudesse participar, mais diretamente, das ações do governo. No processo de organização e implantação dos COREDES/RS ocorreu uma ampla mobilização, envolvendo os mais diferentes setores da sociedade. Foram 'construídas' regiões, a partir de identidades e critérios que levaram em conta experiências de regionalização já existentes. A consolidação de identidades regionais já existentes resultou na criação de 22 conselhos, atualmente 24, tendo como linhas básicas de atuação: (1) levantar e debater as questões regionais; (2) identificar e potencializar as vocações regionais; (3) estabelecer prioridades de investimentos e ação estadual; (4) decidir sobre alocação de recursos e, (5) fiscalizar a ação do governo na região.

Alguns anos mais tarde, este processo inicial, oportunizou um longo processo de debate envolvendo a sociedade civil, a Assembléia Legislativa e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o qual resultou na elaboração e na aprovação da Lei Nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que dispôs sobre a criação, estruturação e funcionamento dos COREDES/RS.

A estrutura básica dos COREDES/RS prevê: (1) uma Assembléia Geral Regional, como instância máxima de decisão, composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Pública existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores; (2) um Conselho de Representantes, como órgão executivo e deliberativo de primeira instância do COREDE, ao qual compete formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais, promover a articulação do COREDE com os órgãos públicos estadual e federal, com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na

região, além de ter a função de elaborar o Regimento Interno; (3) Comissões Setoriais, que tratam dos temas específicos, com função de assessoramento, de estudo dos problemas regionais e elaboração de programas e projetos regionais e, (4) uma Direção Executiva, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário, que tem mandato de dois anos, cabendo-lhes dirigir a Assembléia Geral, o Conselho de Representantes e as Comissões Setoriais. Não é permitida remuneração pelas atividades exercidas nos COREDES/RS.

O conjunto dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento das regiões constitui o Fórum Estadual dos COREDES/RS, instância de articulação e coordenação da ação no Estado. Este fórum reúne-se periodicamente para definir estratégias de ação integrada, posicionar-se sobre temas estaduais e nacionais e interagir junto às instâncias governamentais sobre temas que tem relação com o desenvolvimento regional. De quatro em quatro anos, antecipando as eleições estaduais, o Fórum Estadual dos COREDES/RS formula um documento referência, chamado de PRÓ/RS, para balizar o debate com os candidatos, definindo posições sobre questões econômicas, sociais e administrativas e propondo programas e projetos estruturantes de desenvolvimento para o Estado do Rio Grande do Sul.

Desde 1998, existe lei específica para orientar a consulta popular anual quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado, voltada aos investimentos de interesse regional. No entanto, as dificuldades na liberação dos recursos para os projetos dos Conselhos Regionais estiveram presentes ao longo de toda a sua história. Além disto, a reduzida parcela do orçamento estadual colocado à disposição para decisão regional na aplicação e as dificuldades no fluxo dos recursos, muitas vezes, produziram decepções, reduzindo a participação, exigindo avanços. As estratégias adotadas pelas últimas administrações estaduais para oportunizar a consulta popular sobre a destinação regional de parcela do orçamento estadual, têm sido diferenciadas, dependendo da posição político-ideológica dos partidos da base de sustentação, variando desde políticas de Consulta Popular, o chamado Orçamento Participativo e o Processo de Participação Popular.

A participação da população do Estado na decisão sobre aplicação regional da parcela do orçamento estadual colocada à disposição tem ocorrido de diversas maneiras. Nas duas primeiras administrações estaduais que colocaram em prática o dispositivo legal da consulta popular, evoluiu de votações informais, para votações em assembleias municipais e regionais. Atualmente, a consulta popular é feita a partir de assembleias municipais e regionais de indicação e priorização de demandas, sob a coordenação dos COREDES/RS e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES, complementada pelo voto secreto e universal de todos os eleitores do Estado, em data e locais previamente definidos, podendo a votação ser efetivado também pela rede de computadores.

Para Frantz (2004), a experiência histórica dos COREDES/RS, permitiu a construção de uma ‘inteligência coletiva regional’, desenvolvendo capital social, expressando-se na organização, instrumentalização e formação de lideranças, representando uma nova ‘cultura política’. Além disto, segundo o autor, os COREDES/RS, constituem-se num expressivo instrumento de integração regional e estadual.

Em 2006, os COREDES/RS, desenvolveram diversas atividades em todo o Estado do Rio Grande do Sul, comemorando os seus 15 anos de existência.

4.2. Os COREDES/RS como Estrutura de Poder da Sociedade Riograndense

Na introdução deste artigo, afirma-se que o presente debate teórico oportuniza algumas interrogações. Qual a possibilidade de operacionalização desta concepção teórica? Que estruturas de poder precisam estar à disposição da sociedade para sua operacionalização?

A estrutura legal e a prática dos COREDES/RS oportunizam condições para a operacionalização desta concepção teórica?

Antes de finalizar este artigo, propõem-se algumas considerações preliminares, na tentativa de contribuir na resposta a tais interrogações, a partir da observação da operacionalidade dos COREDES/RS, tendo como foco principal a prática recente da região Fronteira Noroeste/RS. Complementarmente, são feitas também algumas observações relacionadas aos COMUDES.

Em relação às primeiras duas interrogações, sem a pretensão de absolutizar a resposta, parece possível afirmar que, de direito, mesmo que ainda não de fato em todas as regiões, e apresentando diferentes estágios e trajetórias, a estrutura legal e organizativa dos COREDES/RS, é minimamente suficiente para constituir-se como estrutura de poder da sociedade riograndense, não exigindo alterações substanciais.

Para exemplificar, considerando a organização institucional proposta pelos COREDES/RS, o bloco sócio-territorial de uma região estaria representado na composição da sua Assembléia Geral Regional. Com pequenas variações de uma para outra região, em geral, a Assembléia é composta pelas seguintes representações políticas, sociais, institucionais e econômicas regionais: os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região; os prefeitos municipais e presidentes das Câmaras Municipais, dos municípios integrantes do COREDE; um representante de cada partido político com pelo menos um diretório municipal organizado na região de abrangência do COREDE; um representante de cada órgão público estadual ou federal de caráter regional; um representante de cada universidade ou instituição de ensino superior com sede na região; um representante de cada pólo de desenvolvimento científico e tecnológico localizado na região; um representante de cada sindicato dos trabalhadores legalmente constituídos na região; um representante de cada sindicato ou associação dos empregadores, ou entidades representativas empresariais, de profissionais liberais, comércio e serviços, legalmente constituídos na região; três representantes de cada Conselho Municipal de Desenvolvimento legalmente constituído na região de abrangência do COREDE; um representante dos movimentos sociais legalmente constituídos e em atividade na região, devidamente habilitados pela Assembléia Geral Regional; um representante dos Movimentos Ecológicos ligados a entidades não governamentais, legalmente constituídos e em atividade na região; um representante dos Conselhos de Associações de Moradores de Bairros, organizados e em atividade nos municípios da região; um representante de cada cooperativa dos diferentes segmentos, com sede na região; um representante dos estudantes de cada universidade ou instituição de ensino superior com sede na região, e um representante das Uniões de Grêmios Estudantis da região¹⁰.

Como já referido, este conjunto de representantes da sociedade regional pode ser considerado o bloco sócio-territorial de uma região. Por outro lado, este é constituído pelos representantes das redes de poder sócio-territorial, ou seja, dos segmentos da sociedade organizada regionalmente. Os acordos consensados, sobre prioridades de desenvolvimento, municipal e regional, se constituiriam nos chamados pactos sócio-territoriais, ou planos de desenvolvimento local/regional/territorial.

As decisões pactuadas, ou planos de desenvolvimento, se constituiriam no resultado final do processo de governança territorial. O exercício da governança territorial ocorreria em seus fóruns correspondentes: regionalmente, nas instâncias dos COREDES/RS e, nos municípios, nos COMUDES. Importante: a concertação social tem sido aqui concebida como norma no processo de gestão do desenvolvimento. Logo, as instâncias dos COREDES/RS e COMUDES, de cada região e município, se constituiriam em 'espaços permanentes de concertação público-privada'.

Assim, duas condições essenciais se efetivariam: a governança territorial como fonte sinergizadora e a dinâmica territorial do desenvolvimento como demonstrativa da possibilidade de territorialização do processo de gestão do desenvolvimento.

Restaria ainda uma questão em aberto: a estrutura legal e a prática dos COREDES/RS (e complementarmente dos COMUDES) oportunizam condições para a operacionalização desta proposta de gestão do desenvolvimento?

A avaliação oportunizada pela observação da prática dos COREDES/RS e COMUDES, é de que são necessários avanços. Sobre a estrutura legal que disciplina a organização e a ação dos COREDES/RS, poucas mudanças são necessárias. Em geral, seu Estatuto e os Regimentos Internos, contemplam minimamente a possibilidade de suas instâncias transformarem-se em espaços de concertação público-privada.

Quanto aos COMUDES, se apresentam grandes desafios. Como sua constituição é mais recente, alguns tendo uma história de pouco mais de dois anos, estes carecem de regimentos internos que definam claramente as formas de participação das representações da sociedade no âmbito municipal. Em muitos casos, sua constituição foi feita a partir da lógica das administrações municipais, tornando-se pouco representativos dos diferentes segmentos da sociedade local.

Quanto à participação dos diferentes segmentos da sociedade nas instâncias dos COREDES/RS e COMUDES, a situação é diferenciada. Alguns Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado têm uma boa prática. Outros carecem de avanços. Nos COMUDES, a partir da observação da prática na região Fronteira Noroeste, em apenas uma minoria a participação é representativa.

Nas demais regiões, observações preliminares indicam situações semelhantes. De qualquer forma, é necessário maiores observações investigativas para dar conta da resposta desta terceira questão. O debate acadêmico, a partir da apresentação deste ensaio teórico e a continuidade da investigação sobre o tema, trarão mais elementos de análise e conclusões mais precisas.

5. Considerações Finais

A governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática incide sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consenso mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro.

Uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para a efetivação da gestão social dos territórios, com vistas ao desenvolvimento territorial. A gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica numa revalorização da sociedade, assumindo o papel de protagonista, com postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias.

Neste artigo, ao se propor trazer algumas reflexões teóricas para uma melhor compreensão da prática da gestão do desenvolvimento territorial, procurou-se fazê-lo a partir de um olhar situado histórica e territorialmente. Considerou-se a estrutura institucional do Estado do Rio Grande do Sul e a prática de governança territorial possível de se estabelecer a partir da efetivação dos preceitos legais constantes nos estatutos e/ou regimentos internos dos COREDES/RS, tendo como objeto de análise sobre a prática da governança territorial, o âmbito espacial abrangido pelo COREDE Fronteira Noroeste.

Nesta região, desde 2001, diferentes eventos têm contribuído para o debate sobre o seu futuro, culminando, em março de 2006, com a definição de seu Plano Estratégico de Desenvolvimento. Este processo ainda precisa avançar, objetivando, sob a forma de programas, projetos e ações estratégicas, o conjunto de intencionalidades consensadas através de reuniões, seminários e assembleias, com a participação dos diferentes segmentos da sociedade regional, ou seja, das redes de poder sócio-territorial da região.

A experiência de governança territorial com vistas à definição dos rumos da região Fronteira Noroeste, processo relatado e analisado em várias publicações¹¹, pode ser considerada exitosa, sob vários aspectos, destacando: (1) conseguiu-se identificar no processo quais são os segmentos representativos da sociedade regional, ou seja, quem são os atores com poder de decisão sobre o futuro da região¹²; (2) o processo de debate sobre a necessidade de instituir uma prática democrática de definição do futuro desejado, resultou na reorganização das estruturas de poder do COREDE local, exigindo uma nova prática desta instituição na gestão do desenvolvimento territorial; (3) as propostas sobre o futuro da região, contempladas no plano estratégico, desconsiderando pequenas ressalvas, representam minimamente um consenso sobre o futuro desejado pelo conjunto da sociedade regional.

Entende-se que um processo com as características da experiência da região Fronteira Noroeste, tem melhores condições de se efetivar em regiões com um determinado passivo histórico-cultural. No que se referem à região mencionada, estas condições estão minimamente presentes. A história de formação socioeconômica é marcada por características como a organização social, o cooperativismo, a inovação e o empreendedorismo social, institucional e empresarial, não presentes em grande parte das regiões, conforme relatos contemplados nas obras acima citadas.

Por fim, reforça-se a perspectiva de que é através de processos de concertação social que a sociedade de uma determinada região ou território, organizada em suas redes de poder sócio-territorial, democraticamente, constrói consensos mínimos, os quais representem as decisões consensadas naquele momento histórico no que se refere à superação dos seus desafios, resultando nos chamados pactos sócio-territoriais, ou seja, nos seus planos de desenvolvimento territorial. Esta é uma das possibilidades para que, dadas determinadas condições histórico-culturais locais, se efetive concretamente a gestão social dos territórios.

Referências

BANDEIRA, Pedro S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F. & BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, p. 23-128, 2000.

BECKER, Berta K. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Berta K.; COSTA, Rogério K.; SILVEIRA, Carmem B.; (orgs) **Abordagens Políticas da Espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BECKER, Dinizar Fermiano. A economia Política da Regionalização do Desenvolvimento Contemporâneo – Em busca de novos fundamentos teórico-metodológicos para entender as diferentes dinâmicas de regionalização do desenvolvimento contemporâneo. **REDES**, v.6, n.3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, set./dez. 2001, p.7-46.

BECKER, Dinizar Fermiano. **REDENEP** - Rede de Estudo, Planejamento e Gestão Local-Regional do Desenvolvimento. Lageado (RS): UNIVATES Editora, 2000.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização**: na aurora do século XXI. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BOSCHERINI, F. y POMA, F. Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global. In: BOSCHERINI, F. y POMA, F. (Compiladores). **Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas – El rol de las instituciones en el espacio global**. Buenos Aires/Madrid: Miño y Dávila Editores, 2000, p. 23-38.

CORRÊA, Roberto Lobato. Território e corporação: um exemplo. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 251-256.

COSTA, Manuel da Silva. O reencantamento da organização: a organização participativa e a mudança de paradigma científico. **Cadernos do Nordeste** (Série Sociologia, Sociedade e Cultura 3), v. 16(1-2), Braga/Portugal, Centro de Ciências Históricas e Sociais da Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 2001, p. 11-20.

DALLABRIDA, Valdir R.; BÜTTENBENDER, Pedro L. **Planejamento Estratégico Territorial**: a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil. Ijuí: Editora UNIJUI, 2006.

DALLABRIDA, Valdir Roque *et all*. Planejamento Estratégico Territorial: um processo de concertação público-privada com vistas à definição do futuro. In: **Segundas Jornadas de História Regional Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada**. Porto Alegre: FEE – Fundação de Economia e Estatística, 2005 (texto completo, publicado em CD).

DALLABRIDA, Valdir Roque, *et all*. Planejamento estratégico da região Fronteira Noroeste (RS). In: **V Coloquio sobre Transformaciones Territoriales – Nuevas visiones en el inicio del siglo XXI**. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata, 3, 4 y 5 de noviembre de 2004 (publicado em CD).

DALLABRIDA, Valdir Roque. Gobernanza y Planificación Territorial: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Año 3, número 4. Santa Fe (AR): Ediciones UNL-Universidad Nacional del Litoral, 2003, p. 61-94.

DALLABRIDA, Valdir Roque. PLANEJAMENTO REGIONAL: algumas observações teóricas e análise da prática. **Redes**, v. 9, n. 1, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, jan./abr./2004, p. 37-62.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Fermiano. Governança Territorial - Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2. Ijuí: Editora UNIJUI, jul./dez./2003, p. 73-98.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BROSE, Markus Erwin. A construção de uma nova institucionalidade pública microrregional. A experiência da Região Fronteira Noroeste/RS. **Redes**, v.7, n.2, p.107-123, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, maio/ago. 2002.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luís; HÖFLER, Cláudio, Edilberto; ROTTA, Edeamar Uma experiência de planejamento territorial do desenvolvimento na Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. **IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio**, Bahía Blanca (AR), 16 a 19 de mayo de 2006.

DINIZ, Célio. Campolina. Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos. **Revista EURE** (XXIX, Nº 88), p. 29-53, Santiago de Chile, diciembre, 2003.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1999 (Coleção Primeiros Passos).

FRANTZ, Walter. Um processo de educação política na participação do debate sobre desenvolvimento regional. A experiência de organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 2, maio/ago.2004, p. 7-29.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos**. Niterói: EdUFF; São Paulo: CONTEXTO, 2002.

MILANI, Carlos & SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos & SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial – Que Regulações para o Século XXI**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.

PARRA, Constanza; DOONER, Cecilia (2001). **Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local**. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC, 2001.

PORTELLI, H. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

SIEDEMBERGER, Dieter Rugard (Org.). **Pequeno Dicionário sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

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

SANTOS, Milton; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Marcelo José. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P. C. C. ; CORRÊA, R. L. (Orgs.) **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. **La Política de Desarrollo in Itália: instrumentos y experiencias**. Santiago de Chile: CEPAL - Proyecto CEPAL/GTZ, 2000.

¹ Esta abordagem sintetiza reflexões teórico-práticas, desenvolvidas no âmbito de dois Projetos de Pesquisa: *Dinâmica Territorial do Desenvolvimento: uma análise comparativa de duas regiões – Fronteira Noroeste e Missões/RS/Brasil* e *Estratégias de Gestão do Processo de Desenvolvimento: diagnóstico e análise sobre a região Fronteira Noroeste/RS/Brasil*, na Linha de Pesquisa Integração Regional e Desenvolvimento Local Sustentável do Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI. Este último projeto conta com financiamento da FAPERGS/RS. O presente artigo foi apresentado no *X Colóquio Internacional sobre Poder Local*, nos dias 11 a 13 de dezembro de 2006, em Salvador (Bahia), tendo por local a Universidade Federal da Bahia, constando dos anais do evento.

² O projeto de pesquisa acima referido (*Estratégias de Gestão...*), é um primeiro passo neste sentido. No entanto, o mesmo precisa avançar, ampliando seus objetivos e aprofundando o tema.

³ Uma relação mais completa de termos relacionados ao desenvolvimento regional é contemplada em outra obra recente (Siedemberger, 2006), com várias contribuições pessoais.

⁴ Esta referência merece um comentário explicativo. Em Dallabrida e Becker (2003), com o artigo *Governança Territorial - Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica*, pessoalmente, junto com o Dr. Dinizar Fermiano Becker, então professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado da UNISC, iniciou-se o debate sobre a temática. Infelizmente, não foi possível continuar contando com a sua colaboração, pois nos deixou naquele mesmo ano. Assim, individualmente assume-se a tarefa de aprofundar o tema, procurando avançar.

⁵ Boscherini e Poma (2000), com sentido semelhante, referem-se ao ‘sistema institucional territorial’, como o conjunto de agentes locais que, segundo os autores, precisam avançar do papel de ‘ferramentas de *government* do território’, para ‘agentes da *governance* do territorial’, posição que se considera adequada.

⁶ No final dos anos 80, o vocábulo *governance*, ressurgiu em documentos do Banco Mundial. O uso do vocábulo *governance*, pelo Banco Mundial, seria explicado pela necessidade de intervir no campo político, mas de fazê-lo por intermédio de uma ‘tecnificação dos modelos’ e pelo caráter imperioso e uniforme da reforma do Estado (Conf. MILANI e SOLINÍS, 2002). Com este sentido, o termo governança representava a capacidade financeira e administrativa do Estado para tornar efetivas as ações de governo, na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas, de forma a otimizar a gestão dos recursos econômicos e sociais de um país (DINIZ, 1996). Pretende-se aqui dar um sentido diferente ao termo, por entender que o sentido atribuído pelos referidos documentos merece uma discussão crítica.

⁷ Tem-se presente que a perspectiva da participação igualitária dos diferentes segmentos da sociedade organizada territorialmente é um desafio ainda não superado, com diferenças significativas nos diferentes âmbitos espaciais. Assim, os processos de concertação social precisam contemplar formas de empoderamento social dos atores mais frágeis. Este tema merece uma abordagem mais profunda, o que não será feito neste artigo.

⁸ Como complementação ao comentário feito na nota anterior, é fundamental levantar aqui uma questão importante, mesmo sem ter a pretensão de esgotar o tema. Por hipótese, admite-se que a gestão do desenvolvimento deve ser feita através de processos de concertação público-privada, tendo as lideranças das diferentes redes de poder sócio-territorial como protagonistas principais. Sabe-se, no entanto, que não vivemos numa sociedade plenamente democrática. Assim, além da necessidade de empoderamento dos atores mais frágeis, é fundamental considerar o desafio de que outros ‘interesses excluídos’ interfiram no processo de tomada de decisão sobre a apropriação e uso dos territórios, ou seja, a gestão do desenvolvimento territorial. Entende-se, portanto, que a possibilidade de relativização da interferência destes ‘interesses excluídos’ aumenta na mesma proporção da consistência da organização social de cada âmbito espacial.

⁹ Esta mesma regionalização, paulatinamente, está servindo de referência para o Governo do Estado, com o fim de sediar suas estruturas administrativas. Durante o primeiro semestre de 2006, iniciou-se um novo debate, envolvendo o Governo Estadual, a Assembléia Legislativa, as Federações das Associações de Municípios, as Universidades e o Fórum Estadual dos COREDES/RS, para rediscutir tal regionalização, podendo resultar no aumento do número de regiões, além de haver o propósito de que esta nova regionalização sirva de referência, tanto para a localização das estruturas administrativas governamentais, como as corporativas e as institucionais.

¹⁰ Em Dallabrida e Büttenbender (2006), são feitas outras considerações sobre a ação das instâncias constitutivas dos COREDES/RS, principalmente destacando seu papel na definição do ‘planejamento estratégico territorial’.

¹¹ Principalmente em: Dallabrida e Brose (2002); Dallabrida (2003); Dallabrida (2004); Dallabrida *et all* (2004); Dallabrida *et all* (2005); Dallabrida e Büttenbender (2006); Dallabrida, Büttenbender, Höfler e Rotta (2006).

¹² Considera-se esta condição essencial, pois, pela experiência oportunizada pelo acompanhamento das atividades dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento em todo o Estado, nem sempre assim ocorre. No caso da Região Fronteira Noroeste, a identificação das representações regionais resultou de um trabalho de investigação e da observação *in loco*.