

GOVERNANÇA E SMARTIFICAÇÃO DOS TERRITÓRIOS REGIONAIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DAS CARTAS DE CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL (COREDES)

Daniel Godoy

Juçara Spinelli

GT1: Desenvolvimento regional, planejamento, governança, controle social e gestão do território

RESUMO

Este artigo analisa o processo de smartificação dos territórios regionais do Rio Grande do Sul a partir das cartas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). A pesquisa tem caráter exploratório e histórico, utilizando a análise de conteúdo para identificar padrões e transformações na governança territorial entre 1996 e 2022. Com base na teoria da smartificação dos territórios e da produção do espaço, a investigação estrutura um modelo analítico composto por dimensões de aprofundamento, abordando desde a otimização performativa até a interação dos atores na smartificação. Os resultados indicam que os COREDEs passaram por três fases principais: estruturação e fundação (1996-2008), expansão e consolidação (2009-2016) e inovação e smartificação (2017-2022). A pesquisa evidencia que a digitalização da governança regional não apenas transformou a forma como os territórios são administrados como impactou suas governanças, gerando também, novos desafios relacionados à inclusão digital, à participação cidadã e à preservação da identidade cultural. O estudo contribui para o campo da governança territorial ao destacar a importância de políticas públicas que promovam uma smartificação territorial inclusiva e sustentável, alinhada às especificidades regionais.

Palavras-chave: Smartificação territorial; Governança digital; COREDEs; Desenvolvimento regional; Tecnologias digitais.

INTRODUÇÃO

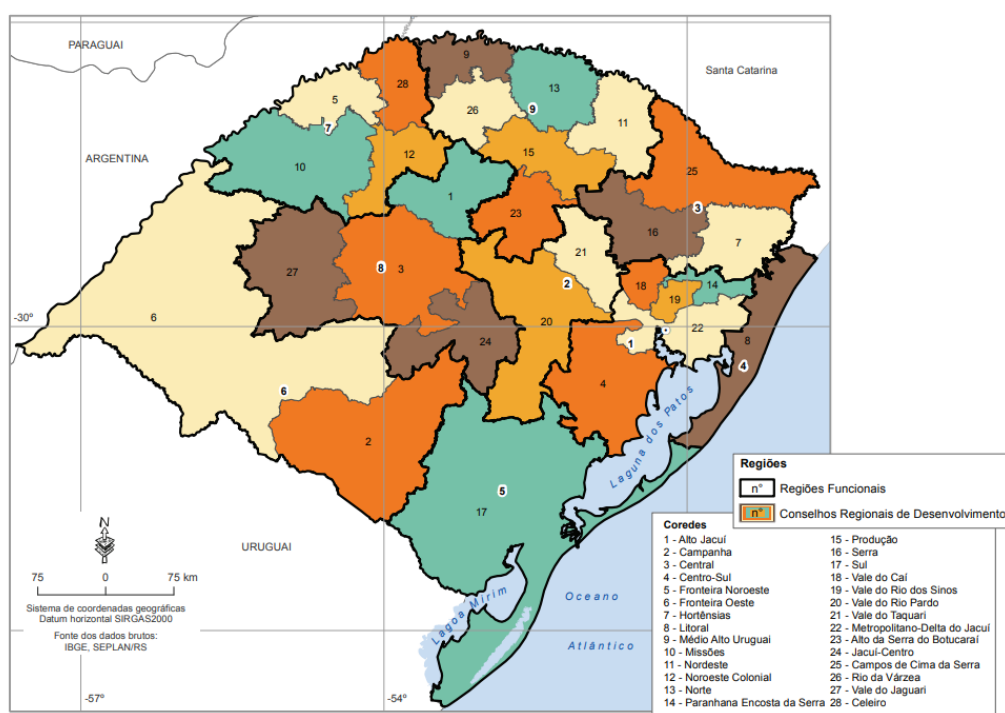
Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) têm um papel crucial no desenvolvimento regional do estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Estes conselhos foram criados para promover a participação da comunidade local na definição das prioridades de desenvolvimento nas suas regiões, incentivando uma gestão descentralizada e mais eficaz. A história dos COREDEs remonta à década de 1990, quando foram instituídos oficialmente pelo governo estadual. A criação dos COREDEs foi motivada por uma necessidade de superar o modelo centralizado de governança, permitindo que as particularidades regionais fossem consideradas no planejamento e na implementação de políticas públicas.

Os COREDEs são compostos por representantes de diversos setores da sociedade, incluindo: Governos municipais; Instituições de ensino; Entidades empresariais; Organizações não governamentais; e Sociedade civil. Essa estrutura multisetorial garante uma governança multinível na tomada de decisões, refletindo as necessidades e aspirações das comunidades

locais e dos setores envolvidos. A participação é geralmente aberta a todos os interessados em contribuir para o desenvolvimento da região.

Os 28 COREDES podem ser localizados regionalmente na Figura 1. a seguir, que apresenta a regionalização de planejamento do RS. Os COREDES por sua vez, desempenham várias funções importantes, auxiliam no planejamento estratégico do desenvolvimento regional, identificando oportunidades e desafios, têm papel consultivo na alocação de recursos estaduais, especialmente através do orçamento participativo, onde os cidadãos têm a oportunidade de decidir diretamente sobre parte dos investimentos públicos em suas regiões. Promovem a articulação entre diferentes atores regionais, facilitando a implementação de projetos e programas de desenvolvimento, oferecendo capacitação, articulando redes e apoio na assistência técnica para o desenvolvimento de projetos locais.

Figura 1. LOCALIZAÇÃO DOS 28 COREDES-RS



Fonte: FEE, 2017

Apesar dos seus sucessos e contribuições, os COREDES enfrentam desafios significativos, como a variação na capacidade técnica e administrativa entre diferentes regiões, dependência de recursos governamentais que podem ser limitados e desafios na manutenção da participação ativa dos membros. No contexto atual, foram feitas novas regionalizações totalizam 28 COREDES que são vistos como instrumentos vitais para a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável no Rio Grande do Sul, ajudando a construir pontes entre o governo e as necessidades locais, fomentando uma maior coesão social e econômica entre as diversas regiões do estado.

Quadro 1 - EVOLUÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO DO COREDES

Ano	Quantidade de COREDES	Eventos e Marcos Relevantes	Detalhes das Alterações
1991	0	Início da aproximação entre governo e instituições regionais, especialmente universidades, avançando na estruturação dos COREDES.	Discussões preliminares sobre regionalização e participação social no planejamento estadual.
1994	21	Criação oficial dos primeiros 21 COREDES pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.	Definição inicial das regiões de desenvolvimento com base em critérios socioeconômicos e territoriais.
1998	22	Criação do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.	Desmembramento da Região Metropolitana de Porto Alegre para melhor atender às demandas locais.
2004	24	Inclusão dos COREDES Alto da Serra do Botucaraí e Jacuí Centro.	Reestruturação baseada em exigências regionais, ampliando a descentralização do planejamento.
2006	26	Criação dos COREDES Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea.	Separação de territórios que apresentavam realidades socioeconômicas distintas, fortalecendo a representatividade local.
2008	28	Estabelecimento dos COREDES Vale do Jaguari e Celeiro.	Ajuste territorial para melhor atender às necessidades de planejamento regional, garantindo maior autonomia local.
2010	28	Alterações na composição interna de três COREDES.	Redistribuição de municípios dentro dos COREDES, sem mudança no número total, para equilibrar representatividade e demandas regionais.
2019	28	Regulamentação da estrutura e funcionamento dos COREDES pelo Decreto nº 54.572.	Padronização dos critérios de atuação dos COREDES e fortalecimento da governança regional.
Presente (2025)	28	O estado do Rio Grande do Sul conta com 28 COREDES ativos.	Os COREDES continuam desempenhando papel fundamental no planejamento participativo e na definição de prioridades regionais.

O Quadro 1 nos apresenta um resumo da história dos COREDEs. Nele observamos, um compromisso contínuo com a descentralização administrativa e com o desenvolvimento regional inclusivo, no intuito de superar as desigualdades regionais do RS ocorre reconfigurações na regionalização, sendo um exemplo de como a governança participativa pode ser implementada com sucesso para se aperfeiçoar em suas estratégias e práticas de planejamento regional. Para contextualizar nossa análise sobre o processo de smartificação dos territórios estudados nas Cartas dos COREDES, faremos uma introdução ao conceito de smartificação a partir das referências de Mendonça e Covas (2013; 2020) e dos trabalhos de Antônio Covas (2021; 2023), que exploram o avanço da tecnologia como uma transformação intrínseca e estruturante dos espaços geográficos, dos territórios e da governança.

2. REFERÊNCIAS TEÓRICO METODOLÓGICO

Nossa análise se contextualiza junto aos estudos voltados ao desenvolvimento territorial, tomando por referência central o conceito de território inteligente com base na epistemologia do conceito feita na América Latina (QUITERO PEREZ, 2020) com a discussão em torno do conceito de território e das horizontalidades do poder e da governança. Juntamente com o modelo analítico que construímos a partir de Covas e Covas (2020) e Covas (2020), que nos ajudam a definir a smartificação dos territórios como um processo que compreende a territorialização e o desenvolvimento contínuo de inovações que visam integrar tecnologias digitais às dinâmicas sociais e produtivas regionais, de modo a promover uma governança orientada pela interatividade e pela criação de valor a partir das conexões entre o local e o global nas cadeias internacional de produção de valor.

Covas (2020; 2023; 2024), a partir de estudos de casos europeus, considera a smartificação dos territórios como um processo técnico e cultural, argumenta que o território digitalizado transcende o espaço físico, agregando novas camadas de conectividade e integração que vão além da simples infraestrutura tecnológica. O pesquisador discute que a smartificação envolve a adoção de uma nova “cultura digital” que impacta diretamente as práticas de governança e o cotidiano dos cidadãos, promovendo uma transformação significativa na relação entre sociedade e espaço (COVA; COVAS, 2020).

Percebemos a partir dos estudos de A. Covas, que esse processo é marcado por uma “performatividade digital” – fazendo referência ao conceito de performatividade trabalhado por J. Lyotard e mais especificamente a abordagem de S. Ball, que entende esse conceito com uma epistemologia foucaultiana o operacionalizando como uma tecnologia política e dispositivo de governamentalidade. Pois as ações e decisões nos territórios passam cada vez mais a serem orientadas por princípios gerenciais, medidas de desempenho, de eficácia, meta e pela adaptabilidade da tecnologia que é incorporada aos ethos coletivos como uma dimensão cultural das relações de trabalho e de planejamento territorial.

Assim, a smartificação dos territórios, conforme abordado por A. Covas (2023; 2024), incorpora não apenas a infraestrutura digital, mas também a dimensão simbólica e subjetiva da vida cotidiana, adentrando às atividades de trabalho em áreas como gestão, planejamento

e cultura tanto na dimensão da construção simbólica de marcas territoriais como na dimensão dos valores e das práticas de planejamento e projeção de estratégias e metas (DALLABRIDA, 2022). Esse arcabouço teórico fundamenta nossa análise do processo histórico dos COREDES, no intuito de compreendermos como as práticas de governança e os mecanismos de participação foram, ao longo do tempo, adaptados para incorporar as inovações tecnológicas e responder às necessidades de um espaço geográfico cada vez mais digitalizado e territórios mais interconectados com relações território-rede (HAESBAERT, 2010).

As cartas dos COREDES na nossa abordagem são considerados objetos técnicos de planejamento e configuram o sistema de mediações das práticas espaciais da ação pública. As cartas são elaboradas a partir de fóruns de discussão que reuniram todos os COREDES de seu momento histórico, resultando em importantes registros e evidências da evolução técnica do “meio técnico-científico e informacional” no estado (SANTOS, 2002). Demonstrando que as trajetórias do planejamento regional no Rio Grande do Sul é caracterizada por processos de diagnósticos e construção de estratégias para promoção de melhorias socioterritoriais.

2.1 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste estudo, utilizamos um modelo de análise de smartificação baseado nas categorias teóricas propostas por Mendonças Covas e Covas (2020) para operação de uma análise de conteúdo. A estrutura de categorias do modelo foi ampliada por nós com base na teoria da produção do espaço de Milton Santos e ressignificando a categoria performatividade a partir da abordagem cultural de Jean Lyotard e Stephen Ball, de modo a adaptar a metodologia para análise do contexto regional do RS, trazendo dimensões como o ethos e a cultura da performatividade à discussão. Esse modelo permitiu avaliar, em profundidade, como os processos de governança, inovação e participação se desenvolveram ao longo do tempo em contextos regionais específicos com base nos documentos estudados, levando em consideração tanto a dimensão técnica quanto a subjetiva do espaço, ou seja, a tecnosfera e a psicosfera, conforme conceitualizadas por Milton Santos (2002).

O modelo analítico construído a partir de M. Covas e Covas (2020), estruturados em nove dimensões principais, cada uma com perguntas de aprofundamento, objetivos e indicadores específicos que possibilitam uma análise detalhada e comparativa dos documentos dos produzidos pelos COREDES. Permitindo localizar no tempo elementos significativos e entender os avanços e desafios da smartificação dos territórios ao longo das décadas.

As dimensões e os objetivos de nosso modelos analítico foram os seguintes:

Otimização Performativa: avaliar o impacto da infraestrutura digital e dos objetos técnicos na prestação de serviços e na qualidade de vida da população, com base na performatividade (LYOTARD, 1984; BALL, 2003), que envolve a eficácia, métodos e o desempenho das ações de governança territorial e digital;

Provisão Mutualista: observar o fortalecimento das redes colaborativas e a provisão de bens comuns, identificando o grau de cooperação entre os municípios e as iniciativas locais para promover o desenvolvimento regional;

Plataformas Colaborativas: examinar o papel das plataformas digitais na conectividade e na facilitação da participação cidadã, com foco na usabilidade e acessibilidade para garantir uma interação efetiva entre governo e sociedade;

Ambiente Formativo e Inovador: avaliar a criação de ambientes de capacitação e inovação que busca desenvolver o capital humano regional, essencial para a smartificação;

Ecossistema Sistêmico de Inovação: observar a integração de tecnologias e atores sociais em um ecossistema interdependente, onde as hélices — governo, sociedade civil, academia e meio ambiente — impulsiona o desenvolvimento;

Cultura e Performatividade: examinar como a smartificação relacionada à identidade regional, às representações sociais e as práticas culturais relacionadas às diversidades culturais locais e observa as formas como a inovação, o empreendedorismo, as startups e o turismo são tratados;

Agenda e Planejamento para o Futuro: analisar a implementação de metas e planos de longo prazo que visam uma smartificação sustentável e alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);

Funções dos Objetos Técnicos: observar como os objetos técnicos, a exemplos de aplicativos e plataformas, mediam a relação entre a infraestrutura e os usuários, impactando a participação cidadã e a governança;

Interação dos Atores na Smartificação: analisar a colaboração entre atores institucionais e sociais no processo de smartificação, avaliando o papel de cada setor na construção de um território integrado e conectado.

Para a aplicação deste modelo, realizamos uma leitura das cartas e análise de conteúdo nas cartas dos COREDES com apoio de Large Language Models (LLMs) e do programa Iramuteq Alpha que faz análises estatísticas de textos. Os documentos foram produzidos entre 1996 e 2022 e trazem relatos das agendas e pautas tratadas nos Conselhos. Para mapear trechos relevantes em cada dimensão, foi construído um corpus textual para exploração de categorias chaves no Iramuteq e uso do GPT-4o para análise de conteúdo. Os procedimentos revelaram três fases históricas identificadas: 1) Estruturação e fundação (1996-2008); 2) Expansão e consolidação (2009-2016); 3) e Inovação e smartificação (2017-2022) .

O modelo analítico foi operado com apoio do Iramuteq Alpha para reconhecimento de contextos e assuntos presentes nas cartas e em documentos de apoios como os Plano de Desenvolvimento Regionais (PDRs) produzidos pelos COREDES e para validação das análises de contextos feitas pelas LLMs. Para aplicação do modelo de análise de conteúdo análise do corpus textual usamos o GPT 4o. Cada carta foi também analisada de forma independente com leitura individual, com o objetivo de identificar e confirmar evidências e padrões nas práticas de smartificação ao longo das décadas e averiguando sistematicamente os resultados.

Para garantir precisão na análise, utilizamos um processo de correção, no qual os temas e subtemas extraídos dos dados foram extraídos e categorizados conforme as dimensões do modelo analítico adotado. Cada carta foi revisada com leitura humana com base nos seguintes critérios: Identificação de Indicadores Objetivos: extraímos elementos textuais que evidenciam ações e políticas específicas, como a implementação de plataformas digitais, o fortalecimento das redes colaborativas e a promoção de capacitações regionais; Registro de Evidências em Cada Dimensão: cada evidência foi associada à respectiva dimensão, registrando-se os avanços e desafios mencionados nas cartas;

Comparação entre Fases: com as dimensões preenchidas para cada fase, realizamos uma comparação para identificar a evolução e as transformações no processo de smartificação dos COREDES. O uso desse modelo proporcionou uma análise detalhada e sistemática, permitindo não apenas reconhecer relações de sentido entre observações e teoria, como nos ajudou a perceber os impactos da política de inovação, ciência e tecnologia nos processos de smartificação dos territórios.

3. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A análise das cartas revelou que nos primeiros anos dos COREDES, conforme evidenciado nas cartas de Caxias do Sul (1996) e São Leopoldo (1998), o foco estava na consolidação da governança regional e na criação de uma estrutura para o desenvolvimento sustentável e equitativo. Nesse contexto, o espaço geográfico e o território foram relacionados principalmente através da tecnologia em sua forma física e básica, com infraestrutura e redes de apoio essencialmente voltadas para a coesão territorial e para a resolução das disparidades regionais. Esse período reflete o que poderíamos chamar de uma fase pré-smartificação, onde o espaço e o território ainda não estão integrado à cultura digital, a redes sócio-técnicas globais e as práticas de governança são essencialmente locais e lineares (COVAS, 2017; 2019; 203; 2024 M. COVAS; COVAS, 2020).

À medida que avançamos nas décadas seguintes, especialmente a partir das cartas de Santa Cruz do Sul (2014) e Cruz Alta (2016), observamos uma mudança substancial. A adoção de tecnologias de informação e comunicação (TICs) começa a introduzir um novo paradigma de gestão pública, onde o espaço digital se torna uma extensão do espaço físico, permitindo o desenvolvimento de uma psicoesfera cada vez mais interativa e participativa (SANTOS, 2002). Essa fase, podemos descrever como o início de uma “cultura de performatividade digital”, sendo marcada pela introdução de práticas que não apenas medem o desempenho, a eficácia das políticas públicas e das agendas de inclusão digital, mas também promovem a adaptabilidade e o engajamento dos cidadãos por meio de plataformas digitais que passam a inscrever e territorializar um novo ethos voltado a inovação e a novas tecnologias nos territórios e na agenda regional (LYOTARD, 1984).

Esse contexto de transformação digital progressiva culmina na fase mais recente dos COREDES, onde encontramos as cartas de Três Passos (2021) e Bento Gonçalves (2022) destacando o papel central das ferramentas de governança digital, temos a presença do advento do aplicativo COLAB e das plataformas colaborativas para engajar a população em um modelo de governança participativa. Este é o momento em que a smartificação territorial, segundo A. Covas, alcança uma fase mais madura, integrando plenamente a tecnoesfera e a psicoesfera em uma governança orientada pela inovação, interatividade e sustentabilidade (COVAS, 2019; M. COVAS; COVAS, 2020).

A seguir apresentamos no Quadro 1. um painel analítico onde podemos observar três fases de mudanças nas agendas do COREDES. Os elementos presentes desses documentos, nos permitem reconhecer elementos dos processos de smartificação dos territórios em escala regional no RS que vão além de agendas voltadas somente a uma transição para cidades digitais e destas para cidades inteligentes pois, se remetem às transformações territoriais mais amplas, que se referem a relações cidade-campo e campo-cidade que vão se transformando.

Quadro 1. ANÁLISE DE CONTEÚDO EXPLORATÓRIA DAS CARTAS DE RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO DOS COREDES-RS

DIMENSÃO	1996-2008: PRIMEIRA FASE (ESTRUTURAÇÃO E FUNDAÇÃO)	2009-2016: SEGUNDA FASE (EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO)	2017-2022: TERCEIRA FASE (INOVAÇÃO E SMARTIFICAÇÃO)
Otimização Performativa	<ul style="list-style-type: none"> - Caxias do Sul (1996): Primeiros passos na organização dos COREDES, sem ênfase digital. - Vacaria (2008): Desenvolvimento rural e ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - São Borja (2010): Inclusão digital para reduzir desigualdades e modernizar o governo - Pelotas (2011): Capacitação para o desenvolvimento local 	<ul style="list-style-type: none"> - Três Passos (2021): Iniciativas de cidades inteligentes (ex.: monitoramento por satélite, LEDs) para reduzir custos e melhorar a qualidade de vida - Bento Gonçalves (2022): Avaliação crítica do app COLAB para participação popular
Provisão Mutualista	<ul style="list-style-type: none"> - São Leopoldo (1998): Enfoque inicial na integração e articulação política entre regiões. - Porto Alegre (1999): Participação popular em políticas públicas regionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cruz Alta (2016): Fortalecimento dos COMUDES para governança democrática e participação comunitária - Bagé (2015): Consulta Popular como aprendizado coletivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Uruguaiana (2019): Articulação regional para cooperação fronteiriça e desenvolvimento integrado - Bento Gonçalves (2022): Reforço das redes de colaboração e ações conjuntas para enfrentamento das crises regionais
Plataformas Colaborativas	<ul style="list-style-type: none"> - Imbé (2001): Papel inicial das assembleias presenciais na participação popular e discussão política. 	<ul style="list-style-type: none"> - Santa Cruz do Sul (2014): Uso crescente de assembleias e Consulta Popular com suporte digital para maior alcance 	<ul style="list-style-type: none"> - Três Passos (2021): Implementação do app COLAB para votação digital, mas com dificuldades de usabilidade - Bento Gonçalves (2022): Proposta de governança digital para conectar municípios

Ambiente Formativo e Inovador	- Vacaria (2008): Início de programas de capacitação em práticas agrícolas sustentáveis.	- Pelotas (2011): Programas técnicos para capacitação local e adaptação às demandas regionais - Santo Ângelo (2012): Integração com universidades	- Bento Gonçalves (2022): Parcerias com universidades para apoiar a inovação e formação regional - Três Passos (2021): Educação digital para cidades inteligentes
Ecossistema Sistêmico de Inovação	- Porto Alegre (1999): Colaboração entre setores, mas sem ecossistema digital consolidado.	- Ijuí (2007): Parcerias intermunicipais para promoção de soluções de desenvolvimento sustentável - Vacaria (2008): Colaboração entre setores para sustentabilidade	- Bento Gonçalves (2022): Modelo da tríplice hélice para cooperação entre governo, sociedade e academia - Três Passos (2021): Incentivo à criação de ecossistemas de inovação regional.
Cultura e Performatividade	- Vacaria (2008): Preservação da cultura local nas estratégias de desenvolvimento rural.	- Bagé (2015): Valorização das tradições regionais como parte do desenvolvimento sustentável - Cruz Alta (2016): Identidade regional como elemento do desenvolvimento	- Santa Cruz do Sul (2014): Inclusão das práticas culturais na política pública - Três Passos (2021): Criação de identidade digital para fortalecer a cultura local no contexto de smartificação.
Agenda e Planejamento para o Futuro	- São Leopoldo (1998): Definição inicial de planos de desenvolvimento com foco regional	- Santo Ângelo (2012): Planejamento de longo prazo integrado às universidades e à sociedade - Santa Cruz do Sul (2014): Planos estratégicos com envolvimento dos cidadãos	- Três Passos (2021): Alinhamento com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para orientação das políticas. - Bento Gonçalves (2022): Compromisso com metas de longo prazo para desenvolvimento sustentável
Funções dos Objetos Técnicos	- Imbé (2001): Foco em infraestrutura física para serviços básicos e apoio ao desenvolvimento.	- São Borja (2010): Inclusão digital e uso de tecnologia para ampliar o acesso à informação - Pelotas (2011): Investimento em equipamentos digitais para inclusão	- Três Passos (2021): Uso do app COLAB como mediador de participação, apesar das críticas de usabilidade. - Bento Gonçalves (2022): Iniciativa de melhorar ferramentas digitais para governança regional

Interação dos Atores na Smartificação	- Caxias do Sul (1996): Estruturação inicial dos COREDES com enfoque na integração entre municípios.	- Ijuí (2007): Parcerias com associações locais e estaduais para uma governança mais inclusiva - Cruz Alta (2016): Fortalecimento dos COMUDES para fomentar a participação cidadã	- Uruguaiana (2019): Integração de atores regionais e internacionais para desenvolvimento em áreas fronteiriça - Bento Gonçalves (2022): Fortalecimento da tríplice hélice para enfrentar desafios regionais
--	--	--	---

Fonte: organização dos autores

No Quadro 1 apresentamos uma síntese da análise de conteúdo dos documentos dos COREDES. No quadro podemos observar que ao longo do tempo as dimensões que relacionamos a processos territoriais de smartificação vão se modificando. Às cartas dos COREDES são fontes que nos permitem compreender que a natureza das ações e dos projetos, como os conceitos e às estratégias atreladas a teorias e ao trabalho de conselheiros e formuladores de políticas, que foram criando uma agenda na qual foi construindo uma psicoesfera propicia aos processos de smartificação dos territórios.

Nossas análises revelaram um caminho de transição e adaptação, onde inicialmente as ações de governança regional foram mais focadas na estruturação e na inclusão dos municípios nas ondas técnicas típicas da “cidade digital” (SCHULER, 2001), focando em infraestruturas físicas básicas como a digitalização de arquivos e da prestação de serviços públicos. No entanto, com o avanço do processo de smartificação, ocorreu uma transição para um modelo de governança que valoriza a interatividade digital e a colaboração entre atores regionais.

Esse panorama inicial nos permite observar a evolução de um processo de tecnificação dos territórios gaúchos, expressando a forma de territorialização lenta e gradual do paradigma da smartificação e manifestando uma reação das regiões às mudanças no meio técnico-científico informacional. Nesse estudo, buscamos explorar a potência explicativa da teoria geográfica e conceitos trabalhados por Milton Santos sobre a tecnologia e a técnica dentro de uma perspectiva com foco nas transformações relacionadas à transição digital do Rio Grande do Sul. Ao analisar a transformação gradual que tem refletido na adoção de uma performatividade digital nas regiões gaúchas, onde as decisões e políticas são cada vez mais orientadas por parâmetros de desempenho, impacto, eficácia e inovação e a adoção de teorias e princípios das ciências do desenvolvimento regional, para fins de desenhos de políticas, de estratégias de governança e de planejamento (BÜTTENBENDER, 2022).

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 FASE 1: ESTRUTURAÇÃO E FUNDAÇÃO (1996-2008)

Na primeira fase, os COREDES focaram na estruturação de uma base de governança regional, com pouca ênfase na tecnologia digital. Aqui, o objetivo primordial era garantir uma coesão territorial básica por meio da criação de infraestruturas físicas e do fortalecimento das redes colaborativas entre municípios e os atores institucionais que

compuseram os conselhos. Essa fase representa uma “pré-smartificação”, onde o território ainda é abordado de forma tradicional, com práticas de governança baseadas no espaço físico e na gestão local direta (COVAS, 2023; 2024). Os mapas a seguir mostram a evolução da regionalização dos COREDES, que eram 22 em 1998 e ao longo do tempo chegam aos atuais 28 Conselhos.

A análise das cartas de Caxias do Sul (1996) e São Leopoldo (1998) evidenciam essa fase inicial, em que a tecnoesfera é limitada aos elementos físicos e funcionais do território, como estradas, saneamento e outros serviços básicos. A psicoesfera, por sua vez, foi representada pelas dinâmicas sociais e políticas voltadas à construção de uma identidade regional coesa e solidária, sem uma integração efetiva com a tecnologia digital (SANTOS, 2002). Este período revela uma governança linear e hierárquica, onde os processos decisórios ocorriam majoritariamente em assembleias e encontros presenciais.

4.2 FASE 2: EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO (2009-2016)

Com o passar dos anos, os COREDES avançaram para uma fase de maiores declarações, caracterizada por um fortalecimento das práticas de participação popular e por uma integração incipiente das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Este período reflete o que Covas considera como uma transição para uma cultura de performatividade, em que o desempenho dos atores regionais começa a ser calculado e avaliado em termos de eficácia e resultados tangíveis.

A partir das cartas de Santa Cruz do Sul (2014) e Cruz Alta (2016), observamos um movimento de ampliação dos processos de participação popular, integrando assembleias e mecanismos de Consulta Popular. A adoção de tecnologias digitais ainda é limitada, mas abre caminho para uma maior interatividade, criando uma psicofera onde a população e planejadores começam a experimentar a influência de novos modelos de governança baseados em comunicação e colaboração. Nessa fase, observamos que a performatividade se torna um elemento central, pois os atores começam a valorizar o uso de indicadores de eficácia e engajamento como elementos essenciais para implementar as políticas públicas renovadas.

4.3 FASE 3: INOVAÇÃO E INÍCIO DA SMARTIFICAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DO RS (2017-2022)

Na fase mais recente, o processo de smartificação nos COREDES alcança um patamar de inovação tecnológica e integração digital que consolida uma tríplice hélice (governo, sociedade e academia) como estrutura de governança. Antônio Covas descreve esta etapa como a realização de um território verdadeiramente inteligente, onde a infraestrutura digital e a performatividade passam a orientar as decisões e o engajamento cívico e a cidadania (M. COVAS; COVAS, 2020; COVAS, 2019; 2023).

As cartas de Três Passos (2021) e Bento Gonçalves (2022) evidenciam uma adoção concreta de plataformas digitais, como o COLAB e o uso de ferramentas de monitoramento e conectividade para promover cidades inteligentes. Neste estágio, o território digitalizado incorpora plenamente a tecnologia e a psicoesfera, onde a infraestrutura digital suporta interações constantes e a subjetividade coletiva se adapta a novos padrões de engajamento

e participação. Além disso, os ODS e os princípios de sustentabilidade são integrados à agenda regional, sinalizando um alinhamento com as demandas globais de desenvolvimento e uma governança orientada por metas de longo prazo.

Nesse contexto, a psicoesfera torna-se mais dinâmica e performativa, uma vez que as práticas de governança digital reforçam uma cultura de avaliação contínua e cultua a inovação como motor social, do desenvolvimento e das adaptações necessárias para responder aos desafios de sustentabilidade e participação democrática. A presença da teoria da tríplice hélice, permite observar a busca de uma cooperação entre os setores público, privado e acadêmico, impulsionando a criação de ecossistemas de inovação e fortalecendo o desenvolvimento regional de forma colaborativa e incorporando elementos das teorias do desenvolvimento regional.

Com a territorialização das políticas do INOVA RS promovidas pelo governo do RS, a partir de 2020, com base em uma nova lei de inovação, Lei Complementar nº 15.639/2021, e nos Sistema Estadual de Inovação, as teorias da tríplice, da quádrupla hélice e outros elementos teóricos foram inseridos como diretrizes nas estratégias de inovação e governança, inscrevendo uma concepção de sistema estadual de inovação e no ordenamento territorial do RS. Passando-se a considerar também a Sociedade Civil Organizada, além do governo, empresas e instituições de pesquisa e desenvolvimento como academia e agências de pesquisa e extensão.

4.4 PROCESSO DE SMARTIFICAÇÃO DOS TERRITÓRIOS NO RIO GRANDE DO SUL

Essas três fases revelam uma adaptação contínua dos COREDEs às mudanças tecnológicas e sociais, desde uma abordagem inicial focada na estrutura física e nas necessidades locais, até uma governança digital que valoriza o desempenho e a interatividade. A partir dos conceitos de Santos (2002), Lyotard (1984), e Mendonça Covas e Covas (2020), observamos que a evolução da tecnoesfera e da psicoesfera do espaço projetada para os territórios na atuação dos COREDEs reflete a transformação da governança regional em um processo performativo e digitalizado mais amplo, orientado para a inovação e sustentabilidade.

A análise das cartas dos COREDEs demonstra que, embora a smartificação dos territórios tenha gerado inovações significativas na forma como as regiões são administradas e as oportunidades de participação popular são dispostas. Portanto, também apresenta desafios que precisam ser enfrentados para que o processo de desenvolvimento regional seja inclusivo e sustentável e mais democrático.

Na terceira fase, especialmente nas cartas de Três Passos (2021) e Bento Gonçalves (2022), observamos a implementação de plataformas digitais expressando a busca de facilitar a participação popular. No entanto, surgiram críticas relacionadas à usabilidade dessas plataformas e à falta de acessibilidade para todos os cidadãos. Esse desafio destaca a importância de garantir que as ferramentas de governança digital sejam intuitivas e acessíveis para promover uma inclusão eficaz.

Um aspecto fundamental identificado nas cartas da segunda fase, como as de Santa Cruz do Sul (2014) e Cruz Alta (2016), é o compromisso dos COREDEs com a preservação da identidade cultural local. A transformação digital, ao mesmo tempo que fortalece a tecnologia, corre o risco de homogeneizar práticas culturais, o que pode comprometer a

diversidade e a identidade regional. Observamos um processo gradual de smartificação onde os COREDES promovem uma psicoesfera voltada ao respeito das especificidades culturais dos territórios, para que seja garantido que as tecnologias introduzidas promovam práticas inclusivas e respeitosas da identidade regional.

A terceira fase mostra um alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), indicando uma consciência crescente sobre as necessidades globais de sustentabilidade. No entanto, os desafios passam a ser como promover um desenvolvimento sustentável que exige uma integração equilibrada de objetivos sociais, econômicos e ambientais. Como observado por Covas (2023) e Menezes Covas e Covas (2020), a integração das metas de sustentabilidade com as práticas de smartificação exige uma governança adaptativa, que incorpora não só a eficácia tecnológica, mas também a resiliência ambiental e o bem estar social como diretrizes.

Durante a segunda fase, a Carta de Pelotas (2011) ressaltou a importância da capacitação da população local para que os cidadãos possam interagir com as novas ferramentas digitais e desenvolver um papel ativo na governança. Esse ponto torna-se ainda mais relevante para se avançar da digitalização e smartificação dos territórios, diante de uma contextualidade em que a interatividade e o envolvimento digital são essenciais para a participação cidadã.

A evolução da agenda dos COREDEs, conforme analisado nas Cartas, demonstra uma trajetória de adaptação gradual que reflete as transformações da tecnoesfera e psicoesfera nos territórios regionais. Desde os primeiros passos, focados em infraestrutura e governança básica, até a criação de ecossistemas de inovação interativos e digitalizados. Às Cartas revelam um processo de smartificação histórico e geográfico que vai ganhando avanços significativos na agenda do desenvolvimento regional nas últimas décadas. A transição digital tem imposto desafios que precisam ser enfrentados para que uma governança regional seja inclusiva, sustentável e alinhada às especificidades culturais.

O modelo de governança dos COREDEs representa um exemplo de como a smartificação é renovada em seus sentidos e significados de forma colaborativa e integrada a agenda, mantendo um compromisso com a preservação da identidade local. Esse processo contínuo de adaptação e inovação sugere um caminho promissor para o desenvolvimento territorial que valorize a conectividade e a sustentabilidade sem perder de vista as especificidades do território e das comunidades envolvidas.

A análise das cartas dos COREDES, lida à luz dos conceitos de smartificação territorial e do nosso modelo analítico adotado, revela uma complexa evolução na forma como os territórios regionais lidam com a integração tecnológica, a coesão social e a preservação de suas identidades culturais. A partir da noção de “território-rede” por exemplo (HAESBAERT, 2013), podemos compreender que a smartificação dos territórios ultrapassa a mera digitalização das infraestruturas, constituindo-se como um processo multiterritorial que transforma as dinâmicas de governança, a participação cidadã e a interação entre os diversos atores sociais para alcançar e promover às infraestruturas digitais necessárias ao desenvolvimento dos territórios. O conceito de território rede, conforme abordado por Haesbaert (2010; 2013) e a abordagem de Menezes Covas e Covas (2020), nos ajudam a compreender que a construção de territórios inteligentes se baseia em uma rede de relações colaborativas e interativas, que promove uma conexão tanto de interesses como subjetiva e simbólica entre o espaço físico e o digital (COVA, 2023). É essa estrutura permite aos territórios desenvolverem uma governança multinível, onde as instâncias locais, regionais e

nacionais possam atuar de maneira integrada para a criação de valor social e coesão territorial.

Nas Cartas analisadas, particularmente a partir da fase de expansão e consolidadas dos COREDEs, observamos um esforço significativo para estruturar essa governança em rede, onde as plataformas digitais e os processos de Consulta Popular emergem como mecanismos para ampliar o envolvimento social. Nessa contextualidade, os desafios da fratura digital, destacados por Covas e Mendonça e Covas (2020), são especialmente relevantes no contexto dos COREDEs, onde as desigualdades regionais podem representar um obstáculo para uma smartificação verdadeiramente inclusiva.

A fratura digital, conforme descrito pelos autores, refere-se ao risco de que as comunidades menos conectadas e mais específicas sejam deixadas à margem dos processos de digitalização, perpetuando desigualdades estruturais. As Cartas dos COREDEs, particularmente na fase de inovação e smartificação, trazem à tona essa preocupação da sociedade gaúcha, ao enfatizar as dificuldades de acessibilidade das plataformas digitais de governança.

Exemplos como o aplicativo COLAB, introduzido para facilitar a participação na Consulta Popular, revelam os limites da implementação tecnológica quando a usabilidade não atende plenamente às necessidades da população, especialmente em regiões com menor familiaridade com o ambiente digital. Segundo A. Covas, a solução para a fratura digital passa por uma “inteligência territorial inclusiva”, que vai além da criação de uma infraestrutura digital e busca a capacitação dos cidadãos, promovendo uma cultura digital que seja acessível e responsiva às necessidades locais. Nesse sentido, as políticas regionais dos COREDEs deliberam sobre ajustes para garantir que todos os segmentos da sociedade, especialmente aqueles que enfrentam barreiras tecnológicas, podem fazer parte

A performatividade, um conceito central na teoria de Jean Lyotard (1984) e Stephen Ball (2003), aplicada por nós nesse modelo analítico à governança territorial e digital, oferece uma perspectiva crítica sobre a maneira como os territórios inteligentes avaliam o sucesso de suas iniciativas de smartificação e incorporam teorias, tecnologias políticas e conhecimentos para orientação de estratégias regionais. J. Lyotard define a performatividade como uma lógica de eficácia e adaptação contínua, onde as ações são justificadas com base em sua capacidade de produzir resultados mensuráveis e S. Ball a entende a partir de uma perspectiva foucaultiana, como uma tecnologia política que opera um conjunto de dispositivos de poder a serviço de políticas de tecnologia e modernização institucionais sendo sujeitas às forças ideológicas e motor de governamentalidades.

No contexto dos COREDEs, a introdução de plataformas e aplicativos para participação cidadã ilustra uma tentativa de aplicar essa performatividade à administração pública, criando mecanismos que permitam que as políticas regionais sejam adaptadas e monitoradas em função de indicadores de satisfação, desempenho e eficiência. Essa racionalidade cria modos de controle social e regulação para ações de planejamento, referenciais teóricos e práticas de gestão. Contudo, considera-se que uma governança digital orientada pela performatividade deva ter cuidado para não cair na “armadilha algorítmica”, onde o valor social é reduzido a métricas e números, desconsiderando-se os aspectos mais subjetivos e intangíveis das interações territoriais e às relações de poder intrínsecas.

A smartificação dos territórios, portanto, pôde ser reconhecida no Rio Grande do Sul não apenas como uma resposta às demandas de eficiência, mas como um caminho para

empoderar a população, promovendo práticas de engajamento e diálogo que reconheçam o valor das experiências e percepções dos cidadãos e das suas regiões. Nos territórios dos COREDEs, a performatividade digital necessita de reflexões coletivas e discussão, para que seus efeitos possam ser acompanhados por uma abordagem ética e inclusiva, que respeite as limitações e particularidades de cada região, garantindo que a digitalização da governança seja sensível às questões locais e adaptável a uma justiça territorial.

A “inteligência coletiva territorial”, conforme proposta de Covas e Covas (2020), emerge como uma contribuição relevante para o entendimento da smartificação nos territórios dos COREDEs. Esse conceito enfatiza que os processos de inovação territorial se caracterizam por aproveitar os conhecimentos e competências locais, promovendo a criação de cadeias de valor que reforçam a sustentabilidade econômica e a coesão social. Essa abordagem é próxima às da Geografia Econômica Evolucionária e do paradigma da especialização inteligente, mas também dialoga com a compreensão da importância de considerarmos hoje a dimensão dos territórios locais e regionais e as horizontalidades das ações que promovam o fluxo de desenvolvimento.

Nas Cartas dos COREDEs, especialmente a partir da fase de consolidação da smartificação como parte da agenda, são evidentes os esforços para criar “ambientes formativos” que valorizem o capital humano local, incentivando uma interação produtiva entre governo, academia e sociedade civil. Essas articulações entre esferas sociais vêm sendo essencial para fomentar uma economia colaborativa, onde os benefícios da smartificação são distribuídos de maneira equitativa e ancorados nas necessidades e valores da população.

Covas e Covas (2020) levantam a questão de que a inteligência coletiva não é apenas um recurso estratégico para o desenvolvimento econômico, mas uma condição para a criação de territórios resilientes, capazes de enfrentar os desafios globais sem perder de vista as especificidades locais. Nesse contexto, a preservação da identidade cultural nos processos de smartificação revela-se uma questão central também para os COREDEs, conforme podemos observar nas cartas, a presença de regiões com forte vínculo histórico e cultural, como Bagé e Cruz Alta. Covas (2020) enfatiza que a smartificação deve respeitar as “linhas vermelhas” da diversidade cultural e da inclusão social, garantindo que a transformação digital não homogeneize as práticas culturais ou subestime a importância das tradições locais. Esse respeito às especificidades culturais é uma condição para que a tecnoesfera e a psicoesfera se articulem de maneira harmoniosa, promovendo um desenvolvimento territorial que não apenas modernize, mas valorize o território e região.

A análise das Cartas dos COREDEs, contextualizada por uma teoria da smartificação dos territórios, revela que o processo de smartificação no RS enfrenta desafios complexos, mas avança na criação de uma governança digital mais inclusiva e colaborativa. A trajetória dos COREDEs evidencia que a smartificação dos territórios gaúchos é um processo contínuo de adaptação e aprendizagem, onde a digitalização é acompanhada pela valorização da cultura, pela inclusão social e pela criação de uma economia territorial que promove a sustentabilidade e a resiliência. Para que a smartificação alcance seu pleno potencial, é fundamental que as políticas de inovação se baseiem em uma visão ampla de território, que reconheça tanto as dimensões objetivas da tecnologia quanto as subjetivas e simbólicas da psicoesfera, garantindo que o desenvolvimento regional seja inclusivo e justo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou compreender as trajetórias de smartificação dos territórios do RS a partir dos COREDEs, analisando como a governança regional evoluiu para incorporar tecnologias digitais e práticas de participação cidadã. Baseando-se em modelo analítico com base em Covas e Covas (2020) inserimos as dimensões da tecnoesfera e psicoesfera de Milton Santos (2002), para nos ajudar nas análises e a categoria performatividade para compreender as relações entre modernização e apropriação de teorias e modelos de controle social e governança. A pesquisa evidenciou que há presença de um processo de smartificação no Rio Grande do Sul em escala regional e ele é marcado por avanços na inclusão tecnológica e pela promoção de redes colaborativas. Evidencia-se também que ainda não há um modelo de smartificação territorial consolidado mas temos evidências de esforços para sua construção. Analisamos também os desafios enfrentados pelos territórios ao implementar uma governança digital que equilibre eficácia, acessibilidade e preservação cultural.

Este trabalho contribui para a literatura sobre a smartificação dos territórios e com os debates em torno do desenvolvimento territorial e regional, ao evidenciar que as agendas dos COREDEs para integração tecnológica e inclusão digital, ao longo do tempo em uma escala regional, apresentam evidências de processos de smartificação em um contexto de sul-global ao longo das primeiras década do século XXI. Observamos, portanto, a presença de importantes processos sócio-técnicos relacionados à smartificação dos territórios gaúchos, como a governança multi-nível, a crescente produção do espaço tecnificado e estratégias de desenvolvimento territorial vinculadas a pautas tecnológicas nas agendas regionais presentes do Rio Grande do Sul ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-estado de bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 85, pág. 115-144, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300007>.

BÜTTENBENDER, P. L. et al. Abordagem territorial do desenvolvimento: referências teórico-metodológicas da dimensão produtiva. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6522>. Acesso em 05/03/2025.

COVAS, M. M. M.; COVAS, A. A. Cidades inteligentes e criativas e smartificação dos territórios: apontamentos para reflexão. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 10, n. 1, p. 40-59, 2020. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/2896>. Acesso em 05/03/2025.

COVAS, A. Cidades Inteligentes e Criativas-Smartificação dos Territórios. **Lisboa: Edições Sílabo**, 2020.

COVAS, A. **CIM 2030, a região-cidade inteligente e criativa: a sub-regionalização da Comunidade Intermunicipal**. Lisboa: Edições Sílabo, 2024.

COVAS, A. et al. A Inteligência dos Territórios: os terroirs como espaços de inovação colaborativa. **Informe Gepec**, v. 23, p. 40-54, 2019. Disponível em <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/22799>. Acesso em 05/03/2025.

COVAS, A. et al. Os Signos Distintivos Territoriais e a Smartificação do Território: uma abordagem exploratória. **Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, 2019. Disponível em <https://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/27842>. Acesso em 05/03/2025.

COVAS, A. **Os territórios na Era das Redes: Cultura digital, ação coletiva e bens comuns**. Lisboa: Edições Sílabo, 2023.

DALLABRIDA, V. R. et al. Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 24, p. e202219pt, 2022.

FEE, **Atlas da FEE**, Porto Alegre, 2017

FERNANDES, R. J. L.; FERNANDES, R. J. G. A cidade digital vs. a cidade inteligente: estratégias de desenvolvimento socioeconômico e/ou de marketing territorial. In **Actas do 2º Congresso Luso-brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável**. Universidade do Minho, Braga, de 27 a 29 de Setembro de 2006. Disponível em <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/12403>. Acesso em 05/03/2025.

COVAS, A. et al. Os Signos Distintivos Territoriais e a Smartificação do Território: uma abordagem exploratória. **Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, 2019. Disponível em <https://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/27842>. Acesso em 05/03/2025.

HAESBAERT, Rogério. **Território e multiterritorialidade: um debate**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2010.

LYOTARD, Jean-François. **La Condition Postmodern: rapport sur le savoir**. Paris: Éditions de Minuit, 1984.

MENDONÇA COVAS, M. M.; COVAS, A.; Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial: um ensaio exploratório e prospectivo para a sociedade portuguesa. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 5, n. 2, p. 25-47, 2015. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/970>. Acesso em 05/03/2025.

MENDONÇA, M.; COVAS, A. A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade-Dos territórios-zona aos territórios-rede-Construir um território de múltiplas territorialidades. **GOT: Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n. 3, p. 43, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276596009_A_construcao_social_dos_territorios-rede_da_2_ruralidade_-_Dos_territorios-zona_aos_territorios-rede_-_Construir_um_territorio_de_multiplas_territorialidades. Acesso em 05/03/2025.

QUINTERO PÉREZ, G. I. Hacia un enfoque social de los territorios inteligentes: una primera aproximación. *Territorios*, (42), 1-17. Doi: <https://www.doi.org/10.16804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7487>. Acesso 05/05/2025

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SCHULER, Douglas. Digital cities and digital citizens. In: **Kyoto Workshop on Digital Cities**. Springer Berlin Heidelberg, 2001. p. 71-85.