

A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA MICRORREGIONAL. A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE/RS.

*Markus Erwin Brose¹
Valdir Roque Dallabrida²*

Resumo

O espaço público deixou de ser apenas estatal, abrindo caminho para uma maior articulação entre a esfera estatal, o setor privado e a Sociedade Civil. Para viabilizar o diálogo entre estes atores na gestão do território são necessárias novas instituições. Este artigo apresenta a experiência feita na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, uma região de caráter rural, no fortalecimento de redes para a gestão do território.

Palavras-chave: redes; desenvolvimento regional; desenvolvimento rural; Região Fronteira Noroeste.

Abstract

The public sphere is not longer occupied only by the state. New relations between state, market and civil society are now possible. New institutions are needed in order to enable this dialogue and to manage the territory. This article presents the experience made within the Northwest Region of the state of Rio Grande do Sul, aiming to establish policy networks within a rural society.

Keywords: networks; regional development; rural development; Northwest Region.

¹ Agrônomo. Mestre em Gestão Pública. Doutorando em Sociologia. Consultor da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ junto à Secretaria do Estado de Coordenação e Planejamento – SCP.

² Geógrafo. Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Regional. Professor/pesquisador do Departamento de Ciências Sociais da UNIJUI.

INTRODUÇÃO

Em seu amplo painel sobre a constituição de novas identidades políticas e a construção de novos projetos de desenvolvimento ocorridos no meio rural brasileiro nos anos 80 e 90, Ricci *et al* (2000) ressaltam o descompasso existente entre a lógica das novas organizações da Sociedade Civil e a lógica da reforma do Estado esboçada pelo Governo Federal.

Segundo estes autores, se por um lado a proposta oficial de reforma do aparelho estatal “não consegue se alimentar das experiências concretas em curso na sociedade civil” (Ricci *et al*, 2000, p. 13), por outro lado as iniciativas surgidas do meio rural “permanecem enraizadas nas experiências comunitárias” (p. 13), dificultando a construção de mecanismos mais abrangentes de consenso e tomada de decisão pública sobre o futuro dos territórios.

Neste contexto os referidos autores ressaltam a importância da conformação de redes de cooperação nas regiões rurais, integradas pelas organizações estatais, os movimentos sociais e demais organizações da Sociedade Civil. Redes estas que possibilitem a construção de uma nova institucionalidade pública regional de natureza colegiada, procurando configurar processos de formulação de diagnóstico, de estratégias e dos instrumentos de gestão.

Analisando os processos de descentralização do Estado ocorridos neste mesmo período, Moura (1996) enfatiza o destaque que a esfera local de governo passou a merecer na agenda do debate político. Tendo focado seu estudo na gestão de áreas urbanas, a autora identificou duas tendências de formação de redes de gestão local, denominadas em seu estudo de empreendedorismo competitivo e de ativismo democrático. “A primeira indica um movimento de redefinição no papel e atuação dos governos locais [...] visando a integração competitiva no mercado global [...] enquanto a segunda] indica um conjunto de idéias e práticas de gestão local [...] que enfatiza o aspecto do alargamento da democracia – ou ‘radicalização’ – e da cidadania, em termos políticos e econômicos.” (Moura, 1996, p. 34/35).

Conforme sistematizado pela autora, nas redes de gestão local do empreendedorismo competitivo o governo busca assumir o papel central de catalisador, privilegiando a construção de espaços de cooperação público-privado e incorporando a ideologia da “globalização” e da “inserção competitiva”.

Em sua análise acerca da experiência europeia neste contexto, Brugger (1984) demonstra que as teorias da inserção competitiva tem validade apenas para regiões já fortemente desenvolvidas. Na competição entre desiguais as regiões deprimidas ou em processo de estagnação são obrigadas a aceitar uma hierarquia e termos de troca desfavoráveis, dependendo portanto da operacionalização de outro enfoque teórico: a teoria do desenvolvimento endógeno.

Na segunda dimensão descrita por Moura (1996), de alargamento da democracia, destaca-se a busca pela construção de espaços de participação através de novos espaços públicos não-estatais e de controle social sobre o Estado, de democratização das informações, do acesso aos bens e serviços públicos e a perspectiva de construção de uma nova cultura política, o que Dallabrida (2001) denomina de gestão societária do processo de desenvolvimento.

Em ambas as análises da gestão dos territórios, tanto no meio urbano como no meio rural, o fio condutor dos novos modelos de gestão está no conceito de redes, como expressão de novos arranjos interinstitucionais construídos por uma ampla gama de atores sociais, em contraponto aos modelos burocráticos e centralizados de desenvolvimento que prevaleceram no país por mais de meio século entre os anos 30 e os anos 80, ou do modelo baseado na “mão invisível” do mercado nos anos 90.

Nas redes a articulação envolve diversas esferas de governo, empresários de atividades diferentes, representantes dos trabalhadores, de organizações comunitárias, de categorias profissionais e organizações do terceiro setor. O mote central de funcionamento da rede está na cooperação para projetos delimitados em bases pouco formalizadas. A intervenção no meio social se dá em vistas à mobilização de recursos e de confiança, bem como ao atendimento a interesses convergentes.

Denominado de governança regional por Bernardo *et al* (2002), em sua análise acerca do processo de concertação dos atores na Região do Grande ABC Paulista, o processo de formação de redes é descrito pelos autores como apresentando diversas vantagens, possibilitando:

- a elaboração de políticas públicas que levem em conta as características específicas dos municípios envolvidos;
- a racionalização dos investimentos;
- a maior sintonia entre as iniciativas públicas e regionais;
- os ganhos de escala e de escopo;
- a melhor representação política da região diante dos programas do Governo Estadual e do Governo Federal; e
- o resgate da história e do saber fazer supramunicipal.

Focando no meio rural, Veiga (2001) afirma que a redemocratização do país cristalizou na sociedade nacional dois projetos distintos para o meio rural brasileiro. Um projeto de caráter setorial que visa maximizar a competitividade do agribusiness e o outro que visa maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano pretendendo diversificar as economias locais, em especial com base na agricultura familiar. Ressalta o autor, com foco nos governos locais dos municípios rurais, que

O que mais faz falta é um arranjo institucional que ajude articulações intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento inte-

grado, e captar os recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo. [...] As ações de desenvolvimento rural que precisam ser subvencionadas são de três tipos básicos: (A) aquisição de competência; (B) programas de inovação rural; e (C) criação de rede. (Veiga, 2001, p. 83/84).

Também nesta visão de desenvolvimento, as intervenções no tecido social devem contribuir para a viabilização de uma concertação de interesses que seja capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade de articulação de interesses diversos em torno de um projeto viável de desenvolvimento (micro)regional.

Durante os anos 90 a conceituação de rede adquiriu relevância cada vez maior também no âmbito das políticas regionais da Comunidade Européia - CE. Diversos estudos conduzidos sob coordenação da CE identificaram redes (nos campos social, político e econômico) como elementos-chave para o êxito de processos inovadores de desenvolvimento regional (Butzin, 2000).

Em um estudo de caso sobre a experiência financiada pela CE com redes de aprendizado e gestão territorial na Grécia, Paraskevopoulos (1998) ressalta que as relações sociais, mais que acordos institucionais ou a moralidade generalizada, são responsáveis pela produção de confiança na vida econômica. Desta forma o referido autor enfatiza o caráter social da ação econômica, apontando para a influência exercida pelo contexto social e cultural sobre a ação racional.

As redes são definidas como organizações sociais e, portanto, como tendo uma dinâmica definida pelo tecido social. As redes constituem por definição organizações de auto-gestão que se diferenciam dos três modelos básicos de organizações sociais de nossa sociedade: o mercado, a organização política democrática pela decisão da maioria e a organização burocrática. Nas redes as decisões são compartilhadas por todos os atores sociais participantes - privados, estatais e do terceiro setor - que preservam sua autonomia mas compartilham do consenso. Mesmo assim, as redes não prescindem de uma estrutura de coordenação e mobilização dos interesses e decisões (Pommeranz, 2000).

As redes locais, ou territoriais, são dadas pelas relações entre os atores sociais de determinada região e constituem uma forma relevante de operacionalização do abstrato conceito de capital social. Já as redes intencionais são formadas especificamente tendo em vista o alcance de determinados objetivos compartilhados pelos seus integrantes.

Em meados dos anos 90 o estudo de redes tornou-se um dos eixos centrais do conceito de *learning region*, que vem sendo aplicado em especial na Inglaterra e nos países do Norte da Europa (Bathelt; Glückler, 2000)³.

³ É importante frisar que, utilizado aqui de forma mais abrangente, no debate acadêmico este conceito é utilizado restrito à introdução e disseminação de inovações em empresas privadas.

No debate acadêmico sobre redes o aprendizado organizacional, suas condicionantes e conseqüências passam a assumir um papel cada vez maior, passando-se da tradicional idéia de *learning by searching* para o *learning by interacting* no âmbito do conceito de redes de gestão em regiões que aprendem. O aprendizado por interação no âmbito da iniciativa privada reconhece que o contato estreito e as adaptações entre produtores, fornecedores e consumidores gera novos conhecimentos que podem ser tomados como base para inovações.

A concepção do aprendizado por interação leva em conta processos de mudança que são fruto de uma interação que ocorre entre diferentes atores sociais, e que devem ser compreendidos dentro do contexto específico onde ocorrem.

A partir desta concepção de redes de auto-gestão territorial, extrapolando o conceito de *learning by interacting* para além da iniciativa privada, procuramos sistematizar neste texto a primeira etapa, com duração de 18 meses, da assessoria prestada ao processo de formação de redes de aprendizado para a gestão do desenvolvimento na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul. Esta assessoria não esteve baseada na busca por operacionalizar um modelo teórico específico, mas baseia-se na experiência acumulada ao longo dos anos 90 no âmbito de um programa de desenvolvimento local implementado com este enfoque em várias regiões no estado, o programa PRORENDA (para detalhes veja Brose, 1999).

Entre os principais objetivos deste processo ora em curso podemos citar:

- facilitar a passagem do paradigma de planos de desenvolvimento regional estáticos, para a flexibilidade e capacidade de adaptação na gestão do território;
- contribuir para o fortalecimento da capacidade de auto-regulação e confiança entre alguns dos principais atores sociais da região;
- viabilizar uma maior capacidade de gestão da inovação e da mudança constantes na região.

O DILEMA DA MUDANÇA ESTRUTURAL

A Região Fronteira Noroeste é composta por 18 municípios, tendo Santa Rosa como pólo microrregional. Os municípios são: Alecrim; Alegria; Boa Vista do Buricá; Campina das Missões; Cândido Godói; Dr. Maurício Cardoso; Horizontina; Independência; Novo Machado; Porto Lucena; Porto Mauá; Porto Vera Cruz; Santo Cristo; São José do Inhacorá; Três de Maio; Tucunduva; Tuparendi. Configurada por poucas cidades de população expressiva ou ampla produção industrial, trata-se de uma região de cidades rurais cuja economia se baseia nas unidades familiares de produção.

A caracterização rural da região não advém de algum tipo de classificação agrícola ou agrária, mas da conceituação de rural na sua natureza espacial medida pela distribuição

populacional, conforme vem sendo salientado por diversos estudos recentes (por exemplo Navarro, 2001; Silva, 2001; para o debate europeu veja Observatório LEADER, 2001), em especial pelo recentemente criado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Veiga, 2001).

A economia da Região Fronteira noroeste é marcada por uma gama diversificada de sistemas locais de produção: agroindústrias de embutidos e do complexo soja, móveis, vestuário, máquinas agrícolas e implementos, surgidos do empreendedorismo da agricultura familiar bem como da mobilização de recursos e saberes locais.

Apresentando - na média - bons indicadores de qualidade de vida, a região não pode ser caracterizada como estando estagnada ou mesmo deprimida, sendo conhecida pela sua histórica capacidade inovadora frente a crises passadas. A crise da queda de produtividade do modelo colonial de produção na unidade familiar nos anos 50, por exemplo, foi superada através de um esforço regional autônomo de redefinição do modelo socioeconômico, desencadeado através de um projeto de recuperação da fertilidade do solo (maiores detalhes veja Rotta, 1999).

Esta experiência, por outro lado, acabou viabilizando o posterior processo de modernização conservadora do campo através do pacote tecnológico da monocultura da soja, novo modelo socio-econômico fortemente impulsionado pelo Governo Federal e imposto à região nos anos 60/70.

Paralelamente, as lideranças da região articularam a partir do final dos anos 50 a criação de um frigorífico com o objetivo explícito de reduzir a importância dos intermediários na comercialização dos suínos e possibilitar através da agregação de valor um aumento na renda das unidades familiares de produção (Rotta, 1999). Esta iniciativa acabou por desencadear um processo de modernização da suinocultura na região, criando novos sistemas produtivos no meio rural.

Entre outros, estes processos de modernização do setor primário viabilizaram nos anos 70 a formação de um mercado de trabalho assalariado urbano pela implantação de indústrias de bens de capital, de máquinas, de implementos agrícolas e transformadoras de produtos agrícolas, que configuram a região tal como esta se apresenta hoje.

Apesar de sua capacidade inovadora, lideranças da região vem apontando novos desafios a serem vencidos pela sociedade regional. Em um primeiro diagnóstico podemos identificar vários gargalos para processos inovadores:

- a predominância da estratégia de elaboração de planos de desenvolvimento, que tem se sucedido em ciclos de cerca de 4 anos, mas apresentam baixo grau de execução e portanto pouca credibilidade junto à sociedade regional⁴;
- como de praxe em todo o país, a baixa qualidade da educação pública oferecida na região - em especial para a maioria da população que vive nas comunidades rurais - limita

⁴Iniciando com o Movimento de Desenvolvimento Regional em meados dos anos 80 (SOUZA, 1996), seguido por diversos planos: UNIJUI(1990); CRD/NORC(1996); CRD et al(1996) e Assembléia Legislativa(2000).

a capacidade inovadora e empreendedora das novas gerações a curto e médio prazo (Mendes, 2000);

- a continuidade no *brain drain* que teve seu auge nos anos 70, tanto através do êxodo intraregional campo-cidade dos jovens, como do êxodo para outras regiões;
- o Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE, instância máxima de diálogo, conflito e reflexão democrática da sociedade regional, carece de uma visão estruturada de futuro que extrapole a execução de obras públicas de infra-estrutura e que, por exemplo, possibilite equacionar os desequilíbrios da região;
- as grandes empresas da região, tradicionalmente geradoras de postos de trabalho bem como focos de inovação e dinamismo econômico, passaram nos anos 90 para o controle de investidores estrangeiros perdendo assim seu papel como instrumentos de estruturação econômica pelos agentes regionais;
- uma recorrente descoordenação entre as iniciativas das diferentes esferas de governo, dos setores empresariais e demais atores sociais, estando as relações interinstitucionais muitas vezes carregadas por um certo grau de conflitos ideológico/partidários.

Ao observador externo, o cerne da problemática da região parece repousar em boa parte na ausência de uma visão consensuada sobre o futuro, que substitua o modelo ultrapassado da monocultura exportadora de grãos como gerador do desenvolvimento, que encontra sua expressão vil na crescente dependência do comércio de pequenos municípios das aposentadorias rurais.

Neste contexto deve ser ressaltado que na sua revisão da concepção do desenvolvimento regional endógeno nos anos 80 no contexto europeu, Brugger (1984) relata que a experiência confirma que os processos de desenvolvimento regional dependem em larga parcela da capacidade da sociedade regional em definir objetivos e transformá-los em ações concretas.

O PROCESSO INICIADO

Segundo Pommeranz (2000), a operacionalização do conceito de *learning region* na prática se dá através de dois eixos de ação. O peso principal deste enfoque está na promoção de uma política de implementação de pequenos projetos que visam identificar novas estratégias de solução de problemas locais utilizando recursos já existentes, se valendo para tanto da gestão em rede. Paralelamente, é necessário enquadrar estes projetos locais em um marco regulatório mais amplo, possibilitando uma sinergia entre eles no contexto da gestão do território e do conhecimento.

Trata-se de estabelecer um esforço permanente de moderação entre os interesses da região como um todo, frente aos fortes interesses individualizados dos segmentos

empresariais, das representações de classe, das diferentes esferas de governo e da diversidade das organizações públicas não estatais.

Este enfoque foi transposto para a prática na Região Fronteira Noroeste. A partir de estudos que estavam sendo realizados sobre a região (Rotta, 1999; Dallabrida, 2000) em novembro de 2000 a direção da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI, campus Santa Rosa, apresentou a um grupo de organizações governamentais e da iniciativa privada a proposta de realização de um processo conjunto de discussão sobre o desenvolvimento regional. A proposta teve acolhida positiva e foi formada uma comissão para definição de um pré-projeto.

Este foi apresentando em nova reunião a um conjunto mais amplo de organizações em dezembro de 2000. O projeto teve renovada a sua aceitação, tendo sido formada uma comissão interinstitucional para coordenar o processo a ser iniciado com a realização de um seminário regional. A comissão, com 27 integrantes, foi formada por representantes de uma ampla gama de atores regionais: três Instituições de Ensino Superior⁵; Regional da OAB; Associação dos Municípios; Associação Comercial e Industrial; Bancos Públicos; Sindicato dos Urbanitários; COREDE; Diretórios Acadêmicos; representação do Governo Estadual; Regional dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais; Sindicatos Patronais Rurais; Sindicato dos Professores; imprensa; cooperativas urbanas e rurais, bem como a coordenação regional do Orçamento Participativo.

Para auxiliar o trabalho da Comissão Executiva foi formada uma subcomissão de assessoria técnica composta por dois pesquisadores da UNIJUI. Esta solicitou à equipe da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ, em Porto Alegre, uma consultoria ao processo a ser iniciado na região. O primeiro passo desta cooperação consistiu na elaboração de uma cartilha com textos preparados pela comissão técnica, que foi publicada pela UNIJUI e distribuída a todas as organizações participantes (Dallabrida; Rotta, 2001), a título de subsídio às discussões preliminares a serem desencadeadas em cada organização.

Após um detalhado processo de preparação e divulgação foi realizado em abril de 2001 o “Seminário sobre Desenvolvimento Regional da Fronteira Noroeste” em Santa Rosa. Estiveram presentes durante os trabalhos deste dia cerca de 800 pessoas, além de ampla cobertura pela mídia que possibilitou a divulgação junto à sociedade regional. Na parte da manhã foram apresentadas três palestras introdutórias, enquanto durante a tarde as diversas organizações puderam apresentar suas propostas elaboradas nos debates preparatórios.

Após o seminário, ao longo de maio e junho de 2001, foram realizadas diversas reuniões entre as organizações participantes, desembocando na constituição de um Fórum de Desenvolvimento Regional, que adotou o formato organizacional de

⁵ UNIJUI; Fundação Machado de Assis – FEMA; Sociedade Educacional Três de Maio – SETREM.

uma rede informal. Este fórum é integrado pelos representantes das diferentes organizações citadas acima.

Foi proposto aos atores regionais um processo de aprender a aprender coletivamente, visando com isso contribuir para a mudança das idéias pré-concebidas sobre a natureza do desenvolvimento e os instrumentos para sua promoção. Além disso, procurar aprender a tolerar soluções abaixo do nível ótimo e aprender a conviver com divergências ideológicas e partidárias.

Um dos professores da UNIJUI elaborou uma síntese das propostas contidas nos seguintes documentos:

- Plano Estratégico de Desenvolvimento do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1996);
- Plano Integrado de Desenvolvimento da Região do Alto Médio Uruguai (1997);
- Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai (1998);
- Resultados do Seminário de Planejamento Estratégico da Fronteira do MERCOSUL (2000);
- Propostas de Diretrizes de Desenvolvimento para a Região Fronteira Noroeste do Orçamento Participativo Estadual de 2001 (maio de 2000); e
- Resultados do Seminário sobre Desenvolvimento Regional (abril de 2001).

Com base na sistematização das propostas contidas nestes documentos os participantes do Fórum efetuaram uma priorização de temas. Para a priorização foram sugeridos os seguintes critérios:

- escolha de projetos que apresentem abrangência regional;
- alto grau de realismo na forma de viabilidade técnica e financeira;
- governabilidade no tema por parte dos atores regionais envolvidos;
- preferência para projetos de baixo custo;
- preferência para áreas de atuação sem sobreposição a outras iniciativas já em andamento; e
- concentração em temas com baixo potencial de conflito.

Com base nos temas considerados prioritários, os participantes do Fórum formaram cinco Grupos Interinstitucionais de Trabalho – GTI, para exercitarem o planejamento, implementação e avaliação dos temas priorizados:

1. Incentivo ao empreendedorismo;
2. Fomento às práticas agroecológicas;
3. Fortalecimento do ensino técnico;
4. Democratização do acesso ao ensino superior; e
5. Apoio a agroindústrias familiares/comunitárias.

Estes grupos receberam a incumbência de no prazo de três meses efetuarem um

detalhado diagnóstico de sua área de trabalho e apresentarem ao fim deste período uma proposta concreta de um projeto-piloto a ser executado pelo grupo de trabalho sem acesso a recursos humanos ou financeiros especiais.

O processo de trabalho neste período entre junho e agosto foi organizado autonomamente por cada grupo, podendo acessar quando necessário a Comissão Técnica para apoiar os debates e articulações feitas por cada grupo. Ao final deste período foi elaborado um plano de ação para cada projeto, definindo objetivos, resultados esperados, principais atividades e metas. O prazo previsto para a execução dos pequenos projetos, entendido primordialmente como um período de aprendizado conjunto, deve se estender de outubro de 2001 a outubro de 2002.

Em setembro de 2001 houve nova reunião do Fórum, tendo cada grupo apresentado os resultados de seu trabalho. Apesar dos resultados serem bastante diversificados, variando de apenas algumas reuniões realizadas no período até a elaboração de um detalhado diagnóstico setorial por um dos grupos, não houve desistências, desmobilização ou graves conflitos ideológicos. Todos os grupos terminaram, de uma forma ou outra, a tarefa proposta: a elaboração de um projeto piloto setorial. E alcançaram assim o primeiro dos objetivos deste processo: a formação de grupos interinstitucionais baseados apenas no trabalho voluntário.

O sucesso desta primeira etapa pós-seminário na forma do trabalho autônomo dos grupos setoriais ao longo de três meses é crucial para o estabelecimento de relações mútuas e da confiança interinstitucional, que devem conformar a base para a estratégia do processo de aprendizado conjunto e o fortalecimento das redes de articulação e tomada de decisão na região.

A dinâmica e sinergia desencadeadas por este processo se mostraram tão fortes que, paralelamente ao processo de aperfeiçoamento e detalhamento dos planos de trabalho durante setembro/outubro de 2001, vários grupos deram início a ações concretas em sua área de atuação conforme descrito mais adiante.

Visando informar a sociedade regional sobre o andamento do processo pós-seminário, foi realizada em novembro de 2001 uma audiência pública com ampla divulgação na mídia, onde foi apresentado o trabalho desenvolvido até então e os primeiros resultados obtidos.

A comissão técnica elaborou uma ficha simplificada de acompanhamento, possibilitando que cada grupo passasse a registrar mensalmente as suas atividades, acertos e problemas em um formato padronizado. O uso deste instrumento de monitoria visa fomentar o processo de auto-avaliação dos grupos. Mas ao mesmo tempo procura estimular o hábito do registro sistemático das intervenções no tecido social, criando o hábito da gestão do conhecimento nas organizações participantes do processo.

Paralelamente, a Comissão Coordenadora criou um grupo de discussão na internet e passou a divulgar regularmente informações à mídia regional, seja na forma de

entrevistas ou artigos eventuais, mantendo a opinião pública informada sobre as ações em andamento.

PRIMEIROS RESULTADOS

Entre os principais resultados obtidos até o momento podemos destacar o processo de aprendizado coletivo de um dos grupos, que atravessou no período de junho a agosto de 2001 uma crise de legitimidade e de pouca clareza acerca de suas atribuições. Ao invés de se desestruturar, o grupo foi capaz de superar este obstáculo através de várias atividades corretivas: a ampliação do número de componentes através de convites feitos a outras organizações afins ao tema; a eleição de um coordenador do grupo percebido como sendo “neutro” por todos os participantes e aceito como nova liderança; o início de um debate técnico com organizações setoriais que confirmaram a relevância do tema escolhido pelo grupo.

Este processo de crise e superação representa um passo importante na consolidação da confiança mútua e do trabalho em rede, fornecendo a base para as etapas básicas que se apresentam em todo processo de decisão: identificação dos problemas; definição de possíveis soluções; decisão acerca da estratégia a ser tomada; execução das atividades; monitoria e avaliação do processo.

Para detalhar os demais resultados obtidos será necessário destacar o trabalho de cada GTI. O Grupo de Fomento ao Empreendedorismo iniciou ainda em 2001 uma articulação com a Secretaria Municipal de Educação de Santa Rosa para a expansão do Projeto *Junior Achievement* para as escolas públicas. Em parceria com a Associação Comercial e Industrial – ACISAP do município de Santa Rosa foi iniciada em fevereiro de 2002 a formação do primeiro grupo de monitores para atuarem junto ao ensino fundamental, abrangendo cerca de 800 alunos.

Com a comissão organizadora da Feira Anual das Profissões de Santa Rosa foi articulada a realização simultânea na edição de 2002, de uma Feira do Empreendedor. Paralelamente foi estabelecida uma parceria com o canal regional de TV visando a criação de uma campanha com inserções semanais de um minuto de duração (o “Minuto do Empreendedor”), apresentando exemplos de pequenos empreendimentos inovadores da região.

O grupo vem coordenando um processo de discussão sobre a implantação de uma instituição de microcrédito na região, contando com a parceria da gerência regional da Caixa Econômica Federal – CEF, buscando conhecer experiências similares no estado. Este GTI também está iniciando estudos sobre a implantação de uma incubadora empresarial no município de Santa Rosa, em parceria com as Instituições de Ensino Superior da região.

O Grupo de Fomento à Agroecologia realizou em outubro de 2001 um Fórum Regional da Agricultura, congregando representantes das Secretarias Municipais de Agricultura, dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, da EMATER e das Instituições de Ensino Superior, onde foi apresentado e debatido o projeto piloto de recuperação da fertilidade do solo através da disseminação do uso de adubação verde. Através de uma parceria com a EMATER foi articulada a implantação, em novembro de 2001, de uma unidade regional de referência em adubação verde na área do Centro Regional de Formação Técnica Agrícola – CRES no município de Santa Rosa.

O GTI também iniciou uma articulação com as Comissões Municipais de Emprego efetuando um levantamento da programação de cursos profissionalizantes realizados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, visando estimular a inclusão de cursos sobre agroecologia na programação para 2002.

Com a coordenação regional da EMATER estão sendo identificadas propriedades-referência para a prática de adubação verde, nas quais estarão sendo realizados dias de campo para a divulgação junto aos produtores. Além disso, ficou definida a articulação com os Secretários e Conselheiros Municipais de Agricultura da região, visando a sensibilização destes através de visitas e reuniões para a inclusão da elegibilidade de projetos de agroecologia nos Fundos Municipais de Agricultura.

O Grupo de Fortalecimento do Ensino Técnico deu início às suas atividades com a realização de um encontro regional em outubro de 2001, contando com a presença de representantes das escolas da região que oferecem ensino técnico. Em parceria com a Coordenadoria Regional de Educação foi efetuado um levantamento da oferta de cursos na região, bem como dos cursos novos em preparação.

Está sendo preparado para o primeiro semestre de 2002 um seminário regional, objetivando estimular o debate sobre o atual perfil do ensino técnico na região, eventuais ações de sua adequação às demandas atuais e futuras, bem como o estudo da legislação do setor.

O Grupo de Acesso ao Ensino Superior elaborou ainda em 2001 um detalhado estudo sobre a realidade do setor na região. Em especial foram levantadas as diferentes formas de subsídio concedido pelas prefeituras aos estudantes.

Com base neste perfil foi iniciado um debate sobre uma proposta de política unificada de promoção do acesso ao ensino superior na região, tendo um primeira versão deste trabalho sido apresentada ao Fórum Regional dos Secretários Municipais de Educação.

Paralelamente, o grupo vem acompanhando o processo de implantação do curso de graduação em Química Industrial de Alimentos por parte da recém criada Universidade Estadual – UERGS em parceria com a UNIJUÍ. O GTI desempenhou importante papel na articulação necessária para a instalação da primeira turma de alunos com 100 vagas em 2002, no campus de Santa Rosa.

Outra atividade em fase de concretização consiste na estruturação de uma cooperativa educacional em articulação com os diretórios acadêmicos, visando oferecer diversos serviços aos estudantes universitários da região. Para tanto vem sendo estudado o modelo de uma cooperativa similar no município de Santa Maria.

O Grupo de Apoio à Agroindústria Familiar realizou um detalhado processo de diagnóstico dos fatores limitantes à estruturação e desenvolvimento das pequenas agroindústrias na região. Deste trabalho surgiu a proposta de criação de uma Central Regional de Comercialização dos produtos processados pela agricultura familiar, com foco especial em produtos agroecológicos, tendo em vista que a comercialização constitui um dos principais gargalos para uma ampliação deste sistema local de produção. Em março de 2002 estava elaborada a primeira versão do estatuto, e esta iniciativa já contava com os recursos orçados na Secretaria Estadual de Agricultura para a instalação de um ponto de comercialização em Santa Rosa.

Visando dar início ao processo de estruturação da nova organização, o GTI passou a visitar e sensibilizar as cooperativas municipais existentes na região divulgando a proposta de formação de uma central de cooperativas comunitárias, como alternativa aos canais convencionais de comercialização.

Para possibilitar uma maior sustentabilidade das ações está sendo articulada a formação de uma equipe regional de apoio às agroindústrias, que detenha o *know how* necessário para a implantação e gestão de pequenas agroindústrias, contando com a parceria da Coordenação Regional da Secretaria Estadual da Agricultura, coordenação regional da EMATER, Programa de Extensão Empresarial da Secretaria Estadual de Desenvolvimento e das Instituições de Ensino Superior.

Para o observador externo constitui uma surpresa a rapidez no início efetivo das ações coletivas dos GTI's, antes mesmo do encerramento "formal" da primeira fase de planejamento participativo. Mantido este ritmo, até final de 2002 deverá ser possível obter um alto grau de alcance dos objetivos propostos bem como um elevado nível de satisfação dos atores envolvidos, o que no enfoque metodológico proposto para esta experiência implica na provável ampliação das relações de confiança mútua e, portanto, acúmulo de capital social.

ALGUMAS CONCLUSÕES

Ao contrário das estratégias da inserção competitiva, baseadas no combate ativo entre sociedades regionais, a estratégia do desenvolvimento regional endógeno pressupõe, segundo BRUGGER (1984):

- estruturas de tomada de decisão de "baixo para cima";
- que tenham o respaldo das instituições gestoras da região;

- uma concepção integral de desenvolvimento, onde a região é vista como território de sobreposição de várias dimensões (econômica, social, ecológica e política);
- uma estrutura de comunicação entre os diferentes grupos sociais; e
- uma visão compartilhada pelas lideranças políticas e econômicas.

As relações formais e informais entre os atores regionais assumem assim relevância fundamental na determinação da capacidade de aprendizado dos sistemas regionais de gestão, sendo operacionalizável pelo conceito de redes de gestão pública não-estatais.

A experiência de fortalecer as redes de interação na Região Fronteira Noroeste do RS, que tem por um lado uma história de modelos de desenvolvimento vindos “de cima para baixo” no contexto do Estado brasileiro tradicionalmente centralizado e marcado pela hierarquia das instâncias de decisão, mas por outro lado uma tradição e propostas de desenvolvimento nascidas de “baixo para cima”, mostrou-se surpreendentemente exitosa.

Uma das explicações para este fenômeno pode ser procurada no alto estoque de capital social da sociedade regional, que se expressa, por exemplo, na facilidade de relações institucionais informais e suprapartidárias conforme vivenciado no âmbito desta experiência, bem como na forte identificação e identidade cultural da região.

O resultado – até aqui – largamente positivo desta experiência confirma a idéia de que a inovação na gestão pública não deve se restringir à disseminação de novas práticas, mas implica essencialmente no fortalecimento da capacidade local de geração de novas práticas, o *empowerment*.

A experiência aqui apresentada para o fortalecimento de redes intencionais possui duas características diferenciadoras de iniciativas congêneres:

- o foco centrado na gestão do território como um todo, e não apenas na lógica setorial departamentalizada que historicamente caracteriza as iniciativas vindas “de cima”, procurando superar a dicotomia urbano versus agrícola;
- a continuidade baseada em uma visão processual de desenvolvimento regional, indo além do enfoque pontual de eventos.

Alguns dos elementos característicos da proposta aqui descrita são:

- a conformação de redes plurais, com representação dos mais variados segmentos da sociedade regional visando provocar uma maior sinergia entre recursos humanos e financeiros já disponíveis ;
- a função básica das redes está na formulação e implementação de pequenos projetos piloto, que propiciem o aprendizado coletivo característico de regiões que aprendem e possibilitam projetos de maior vulto posteriormente;
- as relações entre os atores são tanto de cooperação e de consenso, como também perpassam na rede tensões, conflitos, ações de lobby e de pressão para projetos individuais os mais diversos;
- desta forma, o ritmo do processo é definido pelo conjunto dos atores locais, e não por um cronograma definido previamente;

- a estabilidade e o equilíbrio deste processo apenas foram possíveis graças ao reconhecimento generalizado de um ator legitimado para a coordenação: a UNIJUI, que na percepção dos atores não põe em risco os projetos individuais;

- a visibilidade pública da rede constitui um fator essencial tanto para a transparência das ações, como para a atração de novos atores ao processo e a sua legitimação.

Argumentamos neste artigo que redes interinstitucionais facilitam a ação coletiva bem como a mobilização de recursos e saberes locais, o que as torna elementos fundamentais para a dinâmica da gestão pública não-estatal do território e a capacidade de aprendizado organizacional dos atores envolvidos. O aprendizado, ou seja, a gestão do conhecimento torna-se a referência do processo, e não mais obras públicas de infraestrutura.

A elaboração de projetos estratégicos de desenvolvimento regional pode ser fortalecida pelo aprendizado possibilitado por projetos de desenvolvimento local com base em redes públicas. Este enfoque necessita de novas institucionalidades – o Fórum Regional neste exemplo – que sejam capazes de contemplar e articular visões diferenciadas tanto através dos mecanismos informais, flexíveis e ágeis da participação, como da elaboração de estudos técnicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai*. Porto Alegre, Comissão Especial da Bacia do Rio Uruguai, 2000
- BATHELT, Harald; GLÜCKLER, Johannes. “Netzwerke, Lernen und evolutionäre Regionalentwicklung”. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Düsseldorf, v. 44, n. 3/4, p. 167-182, 2000.
- BERNARDO, Alessandro; NETO, Antonio; CONCEIÇÃO, Jefferson; KLEIN, Roberto; PAULA, Ronaldo de; GIMENES, Silvana. “Dez anos de políticas regionais no ABC: uma leitura a partir da teoria, da pesquisa e da prática”. Acessado em 28.01.2002 em: www.politicaspUBLICAS.com.br/doc/dez.pdf
- BROSE, Markus. *Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas. Nove anos de experiência do projeto PRORENDA Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC/GTZ, 1999.
- BRUGGER, Ernst. “Endogene Entwicklung: Ein Konzept zwischen Utopie und Realität”. *Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn, n. 1/2, p. 1-19, 1984.
- BUTZIN, Bernhard. “Netzwerke, Kreative Milieus und Lernende Region: Perspektiven für die regionale Entwicklungsplanung?”. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Düsseldorf, v. 44, n.3/4, p. 145-148, 2000.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE COLONIAL DO RIO GRANDE DO SUL – CRD/NORC. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional*. Ijuí: Editora UNIJUI, 1996.

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO – Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio Alto Uruguai, Missões, Noroeste Colonial. *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*. Três de Maio: Gráfica Samavi, 1996.

DALLABRIDA, Valdir. *O Desenvolvimento Regional: a necessidade de novos paradigmas*. Ijuí/Santa Cruz do Sul: Ed. UNIJUI/EDUNISC, 2000.

_____. “A gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional”. *Revista de Estudos de Administração*. Ijuí: UNIJUI. v. 2, n. 3, p. 43-52, jun/dez. 2001.

DALLABRIDA, Valdir. ROTTA, Edeimar. *Seminário sobre desenvolvimento regional na Fronteira Noroeste. Textos preparatórios*. Série Eventos Acadêmicos. Ijuí: Editora UNIJUI, 2001.

MENDES, Lilian. Por uma educação básica do campo. p. 101-105 In: IBASE. *Observatório da Educação 2000*. Cadernos do Observatório, n. 2. Rio de Janeiro, outubro 2000.

MOURA, Suzana. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. *Revista Organizações e Sociedade*, Salvador: UFBA, v. 4, n. 7, p. 33-61, dezembro 1996.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo: USP. v. 15, n. 43, p. 83-100, dezembro 2001.

OBSERVATÓRIO LEADER. A Europa rural na viragem do terceiro milénio. A palavra-chave: diversidade. *LEADER Magazine*, Bruxelas. No. 25, inverno 2000/01. Acessado: www.rural-europe.acidl.be/rural-pt/biblio/model/art01.htm

PARASKEVOPOULOS, Christos. “Social Capital, Institutional Learning and European Regional Policy: Evidence from Greece.” *Regional & Federal Studies*, London. v. 8, n. 3, p. 31-64, 1998.

POMMERANZ, Jens. Lernende Region Ruhrgebiet – eine regionalpolitische Leitperspektive für das 21. Jahrhundert”. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Düsseldorf. v. 44, n. 3/4, p. 183-200, 2000.

ROTTA, Edeimar. *A construção do desenvolvimento. Análise de um “modelo” de integração entre regional e global – a experiência da Grande Santa Rosa*. Ijuí: Editora da UNIJUI, 1999.

RICCI, Rudá; BARBOSA, Leonardo; SOTERO, Frederico. A reconstrução de identidades na perspectiva da gestão pública de territórios – O meio rural e a formulação de novos desenhos da regulação estatal. In: X CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL. Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, José Graziano da. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo: USP. v. 15, n. 43, p. 37-50, dezembro 2001.

SOUZA, Roberto. *Planejamento Participativo Microrregional. Uma ação de extensão da UNIJUI*. Ijuí: Editora UNIJUI, 1996.

UNIVERSIDADE DE IJUÍ – UNIJUI. *Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica da Região Noroeste do RS*. Ijuí, 1990.

VEIGA, José Eli da. *O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Série Textos para Discussão No. 1. Brasília: Convênio FIPE–IICA (MDA/NEAD), agosto 2001.