

## PLANEJAMENTO REGIONAL: ALGUMAS OBSERVAÇÕES TEÓRICAS E ANÁLISE DA PRÁTICA

*Valdir Roque Dallabrida<sup>1</sup>*

### Resumo

Por mais que se tenha difundido recentemente a idéia do liberalismo econômico, entende-se que é indispensável que se planeje o desenvolvimento, principalmente quando se trata da dimensão local ou regional. O planejamento regional que se busca é aquele capaz de definir diretrizes e metas para alcançar o desenvolvimento de territórios ou regiões, incorporando ao processo elementos como a participação dos atores/agentes regionais, resultando no projeto político de desenvolvimento regional. O ato de planejar tem uma relação direta com o estabelecimento de estratégias. Estratégia é aqui entendida como a arte de lidar com a incerteza, com a imprecisão e a construção do futuro. Entende-se que o processo de planejamento não é deslançado a partir do presente, das necessidades, dos problemas, das dificuldades, das ameaças, mas sim a partir do futuro, dos desejos, das potencialidades, das alternativas de soluções, das possibilidades, das oportunidades locais ou regionais. A região Fronteira Noroeste, ao longo das últimas décadas tem demonstrado nas suas iniciativas relacionadas ao desenvolvimento, ações com significativa presença da inovação e do protagonismo. Neste artigo, a partir de uma base teórica, analisa-se qualitativamente as iniciativas históricas, mas principalmente o processo de planejamento regional desencadeado recentemente na região referida, propondo alguns passos para planejar seu futuro.

Palavras-chave: Planejamento regional, Fronteira Noroeste, desenvolvimento regional, região, território, projeto político de desenvolvimento regional.

<sup>1</sup> Geógrafo, professor e pesquisador da UNIJUÍ, mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional na UNISC.

## Abstract

REGIONAL PLANNING: SOME THEORETICAL OBSERVATIONS AND ANALYSIS OF THE PRACTICE - Despite the recent broadcasting of the economical liberalism's idea, it is understood that it is indispensable to plan the development, especially when it is related to the local or regional dimension. The regional planning that we look for is the one capable of defining guidelines and goals to reach the development of territories or regions, incorporating elements like the participation of the actors/ regional agents, resulting on the political project of regional development. The act of planning has a direct relation to the strategies establishment. Strategy is here understood as the art of dealing with the dubiousness, with the imprecision and the construction of the future. It is understood that the planning process doesn't get off the ground from the present moment, from the necessities, the problems, the difficulties, the threats, but from the future, the desires, the potencies, the solution alternatives, the possibilities, the local or regional opportunities. Along the last decades, the Northwest boundary region, has shown in its initiatives related to the development actions with meaningful presence of the innovation and protagonist. In this article, from a theoretical base it is qualitatively analysed the historical initiatives, but especially the regional planning process recently triggered in the referred region, proposing some steps to plan its future.

Keywords: Regional planning, Northwest Boundary, regional development, region, territory, regional development political project.

## 1 INTRODUÇÃO

Planejar é preciso e indispensável. Mesmo que se trate de um processo marcado pela incerteza, flexibilidade, aberto à redefinição permanente de seus rumos, mas com fortes características democráticas. Entende-se que isto ainda permanece muito mais no desejo da sociedade das regiões e planejadores mais democráticos, do que esteja tornando-se uma realidade.

Neste artigo escolhe-se como objeto de análise da prática do planejamento regional, o recorte territorial que corresponde hoje à Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, abrangendo uma das 22 regiões definidas quando da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento<sup>2</sup>, em 1994. É uma região que tem uma história

<sup>2</sup> Os COREDES foram criados pela Lei nº 10.273 de 17-10-94, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Conforme a Lei, dos seus objetivos, destaca-se a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável. Têm como competência (1) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das

repleta de iniciativas empreendedoras, que demonstram o esforço de sua sociedade pela tomada de iniciativas com alto grau de protagonismo e inovação.

Inicia pela revisão de uma base teórica mínima sobre o planejamento regional, para, a seguir, fazer a caracterização e análise de uma experiência regional de planejamento.

## 2 PLANEJAMENTO REGIONAL: ALGUMAS OBSERVAÇÕES TEÓRICAS

Keynes, já na década de 30, ao propor soluções para a crise do capitalismo, admitia que o sistema capitalista pode e precisa ser administrado. Da mesma forma, Schwartz (2000), ao defender que a economia "precisa e deve ser politizada", e Becker (2001a), ao propor-se politizar a economia e o desenvolvimento e, através da crescente democratização das relações sociais, socializar a política, parecem ter presente a necessidade e a imperatividade de planejar o desenvolvimento.

Nas últimas décadas, tem-se acrescentado um qualificativo ao processo de planejamento, chamando-o de planejamento estratégico. O conceito de planejamento estratégico, como o conhecemos atualmente, surge nos anos oitenta e foi aplicado em primeira instância na empresa privada visando, com ela, atingir um alto grau de competitividade no mercado e assim atingir o êxito empresarial. Recentemente introduziu-se o conceito de planejamento estratégico para definir diretrizes e metas para alcançar o desenvolvimento de territórios ou regiões, incorporando ao planejamento elementos como a participação dos atores/ agente locais<sup>3</sup>.

Hoje, esta ferramenta serve para elaborar planos de desenvolvimento regionais em que se utilizam métodos participativos, se trabalham as debilidades e fortalezas de um território e se traçam seus possíveis caminhos. Dentre outras providências, segundo (HEVIA, 2003, p. 20), um processo de planejamento estratégico, deve identificar, para desenvolver, o potencial endógeno, mediante medidas que incentivem e apoiem iniciativas de desenvolvimento local e emprego e as atividades empresariais. Em geral, as políticas de desenvolvimento local devem perseguir vantagens para o território, tais

políticas de desenvolvimento integrado da região, (2) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional, (3) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política (4) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, (5) orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações do Governo Estadual e Federal na região e (6) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. A referida Lei, foi regulamentada pelo Decreto nº 35.764, de 17-10-94, dividindo o estado em 22 regiões.

<sup>3</sup> Em Dallabrida (2002), tem se introduzido o conceito de ator, tentando superar o uso mais ou menos adequado dos conceitos ator e agente. Assim, ator, abarcaria a simbiose dos sentidos destes dois conceitos: em síntese, refere-se ao protagonista local do desenvolvimento, que exerce o papel de inspirador, promotor e estimulador e, ao mesmo tempo, envolve-se no ato de praticar a ação.

como: (1) melhorar a qualidade de vida e bem-estar social dos cidadãos; (2) redução da dependência externa; (3) reforço do espírito coletivo; (4) crescimento e geração de emprego; (5) conservação do meio ambiente, e (6) desenvolvimento cultural da comunidade (HEVIA, 2003, p. 40).

Mas por que planejar? Como planejar?

Não se tem aqui a pretensão de responder com profundidade as questões acima. A presente abordagem restringe-se a alguns aspectos considerados essenciais. Em primeiro lugar, a partir de Gandin (1995, p. 33), os principais aspectos a considerar ao envolver-se na tarefa de planejar são: (1) o marco situacional, em que o grupo envolvido expressa sua percepção da realidade global, com seus problemas, desafios e esperanças, constituindo a realidade global existente; (2) o marco doutrinal, que expressa a utopia social do grupo, ou seja, a realidade global desejada; (3) o marco operativo, que expressa a utopia instrumental do grupo, as opções possíveis, ou seja, a realidade desejada do campo de ação e da instituição em processo de planejamento; (4) o diagnóstico/necessidades, que expressa o juízo que o grupo faz da sua realidade, em confronto com o ideal traçado pelo grupo, ou seja, o confronto entre a realidade desejada e a existente, com o que ficam claras as necessidades da instituição, e por fim, (5) a programação, compreendendo os objetivos, as políticas estratégicas, as determinações gerais e as atividades permanentes, ou seja, determinar quais as transformações propostas para a realidade institucional existente, no período em que o plano vai ser executado.

Planejar tem uma relação direta com o estabelecimento de estratégias. Segundo Matus (1996, p. 11), estratégia é a arte de lidar com a incerteza, com a imprecisão e a névoa do amanhã. "Seu campo de reflexão é o pólo oposto à certeza dogmática e à predição determinista... A estratégia explora a construção do futuro". Considera a estratégia um jogo que nos motiva para enfrentar a dialética conflito-consenso.

Assim, planejar o desenvolvimento regional, exige negociação entre atores para produzir consensos mínimos. A negociação ocorre entre atores com interesses reais e distintos, mas conciliáveis. O consenso resulta, então, de negociação entre atores que comparam o custo de ceder alguma coisa, com o benefício de receber alguma coisa em troca. Trata-se de um processo de planejamento participativo, que respeita as diferenças, sem anulá-las. Noutro extremo, estariam estratégias de confronto, de medir forças, através das quais uma das partes em confronto deve vencer a outra. Mas, a dialética do jogo democrático exige que a cooperação seja validada pela luta política no conflito. O grande segredo está em não ultrapassar o limite da medição política de forças, tendo como parâmetro o meta-jogo da cooperação. "Só as regras da cooperação mantêm a dialética entre conflito e consenso dentro dos limites da convivência democrática" (MATUS, 1996, p. 16).

Para diferenciar as posturas extremas, na dialética conflito-consenso, Matus (1996, p. 16), sugere três tipos de estratégias, com suas características: (1) o "jogo de cooperação", em que prevalece a persuasão, a negociação de soma positiva, o acordo, a

criação de instâncias de prevenção de conflitos e a intenção de abrir espaços de consenso que desobstruam os conflitos potenciais; (2) o "jogo de oposição", em que domina a negociação de soma zero, a medição de forças, a luta para acumular mais força, o confronto tenso, a dissuasão, o desgaste do adversário e a procura da fraqueza do outro, prevalecendo a lógica aliado-adversário, e (3) o "jogo de confrontação violenta", onde o objetivo é anular a força do outro e impor-lhe nossa vontade, prevalecendo a lógica agressiva amigo-inimigo, para deixar o outro sem qualquer liberdade de ação e escolha.

Estas diferentes posturas, pelas suas características, parecem ter uma influência direta na capacidade de regiões construírem projetos políticos de desenvolvimento consensuais. Segundo Matus (1996), as posturas resultantes do jogo de cooperação, parecem ter uma contribuição maior, pois ocorrem num contexto de confiança, através de estratégias marcadas pela persuasão, sedução e transparência, com o objetivo de acordo, utilizando como meios o convencimento/coordenação, tendo como atores "eu" e o "outro", e metáfora, um jogo entre amigos. Enquanto isso, o jogo de oposição, estabelece-se num contexto de confronto/desconfiança, através de estratégias de medição de força, protesto e reclamação, com o objetivo de imposição da maioria, utilizando como meios a posição para vencer, tendo como atores a dicotomia amigo-adversário, e metáfora, o xadrez, um jogo entre oponentes. No extremo, o jogo de confronto, se estabelece num contexto de violência e animosidade, através de estratégias de medição de forças, ameaça e intimidação, com o objetivo de imposição de força, utilizando como meios a eliminação e a subjugação, tendo como atores a dicotomia amigo-inimigo, e metáfora uma luta de box.

Destas três posturas diferentes, para Matus (1996), resultam três estilos políticos: (1) o "estilo Chimpanzé", onde "o fim sou eu", centrado em relações de dominação-submissão, do poder pelo poder, de alianças e coalizões táticas, transitórias e instrumentais e de uma rivalidade permanente (o que tem a ver com a estratégia do "jogo de confronto"); (2) o "estilo Maquiavel", em que "o fim justifica os meios", em que a ação do chefe subordina-se à direção de um projeto que o transcende, estando a serviço do objetivo, mas personifica-o tão profundamente que se confunde com o projeto, em que as alianças podem ser táticas e instrumentais, mas estão a serviço transitório do objetivo estratégico; e (3) o "estilo Gandhi", onde impera a força moral, a ética e o consenso.

O avanço do projeto está subordinado ao consenso, à cooperação e aos meios pacíficos. O consenso governa o projeto e o projeto governa o líder. O líder não se investe de uma imagem superior nem reclama poderes especiais. É líder porque representa o consenso, busca a cooperação, respeita todas as posições, é respeitado por todos, dá exemplo de modéstia e austeridade, e tenta governar com a confiança de todos... Os meios subordinam-se ao objetivo, e este eleva à sua condição certos meios, como a cooperação, o consenso e o respeito pelo outro (MATUS, 1996, p. 22-23)

Por fim, dos diferentes sentidos em que o conceito de “estratégia” é utilizado, o que a define como o modo de indicar alguma coisa importante e indispensável para alcançar um objetivo futuro e transcendente, talvez seja o mais adequado para ser utilizado ao referir-se à exploração do futuro num horizonte de longo prazo, indicando o que deve ser feito, como requisito para estabelecer uma direção e um sentido ao processo de mudança, num determinado período de tempo (MATUS, 1996).

Mas não se podia deixar de contemplar o enfoque dado ao planejamento por Becker (1998). Inicialmente destaca seus limites e os desafios. Em primeiro lugar, faz a constatação de que o desenvolvimento contemporâneo convive com uma dinâmica de transformações que extrapolam as transformações quantitativas. “Passamos por um intenso processo de transformações qualitativas, carregadas de expectativas cambiantes e flexíveis, o que acaba dando forma e conteúdo à incerteza, que por sua vez, acaba configurando-se numa das principais variáveis a ser considerada e reconsiderada no processo decisório de organização de uma ação futura” (BECKER, 1998, p. 87). Isso, traz o componente da flexibilidade para o interior do processo de planejamento, tornando-o, por necessidade, um processo, aberto e flexível.

Esta característica da mobilidade, incerteza, flexibilidade, num processo de planejamento, emergirá de um processo aberto, resultante da criatividade dos atores/agentes regionais na formulação de estratégias – como uma arte de lidar com a incerteza, com a imprecisão e a névoa do amanhã, nas palavras de Matus -, procurando atender desejos, potencialidades, oportunidades estratégicas. “Portanto, nos termos aqui propostos, o processo de planejamento não é deslanchado a partir do presente, das necessidades, dos problemas, das dificuldades, das ameaças, mas sim, é deslanchado a partir do futuro, dos desejos, das potencialidades, das alternativas de soluções, das possibilidades, das oportunidades” (BECKER, 1998, p. 88).

E o planejamento não é tarefa somente dos “planejadores”, como os técnicos que tudo sabem. Isto, pois, o planejamento tanto pode ser utilizado para emancipar, como para dominar. Normalmente, é nos escritórios distantes da realidade que se decidem os caminhos a serem trilhados pelas comunidades. Nada mais equivocado! Sem uma participação efetiva dos atingidos, nenhum plano tem sucesso. Trata-se de colocar o conhecimento das técnicas de planejamento a serviço da emancipação das pessoas e das comunidades. Nessa concepção, o que fazer sempre será definido pelos agentes diretos, pelos interessados imediatos nos resultados do planejamento. “Em síntese, ... as decisões do que fazer, do futuro desejado, serão sempre dos agentes diretos, sendo que as técnicas e os técnicos entram como viabilizadores e animadores do processo de concepção do plano. Politicamente decide-se o que fazer; tecnicamente define-se como fazer” (BECKER, 1998, p. 89).

Assim, o diagnóstico, como parte importante do processo de planejamento, resulta do tensionamento entre o futuro desejado (potencialidades, ideal, idéias, possibilidades, soluções, alternativas, oportunidades) e o presente dado (necessidades, real,

interesses, dificuldades, problemas, ameaças). “Esse tensionamento pode ocorrer de duas maneiras: numa primeira, projetando a realidade desejada sobre a realidade dada; a segunda, refletindo a realidade dada na realidade desejada” (BECKER, 1998, p. 101). Com isso, o diagnóstico, não resulta, como nos moldes clássicos, de uma radiografia da realidade e nem é o ponto de partida do planejamento. “Muito antes, ele resulta de uma comparação de um futuro desejado a um presente dado, ou melhor, de um desenho do futuro desejado sobre o presente dado” (BECKER, 1998, p. 102).

Para Becker (1998, p. 103), o processo de elaboração/formulação de um projeto estratégico de desenvolvimento possui cinco passos: (1) o pré-plano, ou fase de elaboração de um entendimento compartilhado sobre a realidade/objeto de planejamento; (2) a fase de desenhar o futuro desejado; (3) a fase de caracterizar a realidade dada; (4) a fase de contrapor o futuro desejado ao presente dado (o que se quer e o que se tem, ou o confronto da qualidade do futuro à quantidade do presente), e (5) a fase de definir, organizar e estruturar a ação, decidindo o que fazer primeiro, as prioridades, de formular as respectivas estratégias de estruturar a ação, de destinar os recursos, compreendendo sua operacionalização.

Um processo de planejamento regional com as características acima descritas, para a maioria das regiões ou territórios, ainda é um desafio a ser enfrentado. Talvez seja este um dos motivos que levam cidades, municípios, regiões, territórios, e até estados e países, a mudar suas estratégias de desenvolvimento a cada administração, sem um processo de planejamento marcado pela continuidade. Um dito popular afirma que quem não sabe para onde quer ir, vai para onde os outros decidem. É claro que na medida que os outros (empresas, governos, grupos hegemônicos centrados exclusivamente nos seus interesses particulares) decidem, estes o farão para atender prioritariamente os seus interesses, excluindo os desejos, potencialidades e oportunidades estratégicas de toda a sociedade.

## 2.1 A síntese do processo de planejamento regional: Plano de Desenvolvimento Regional, Estratégia de Desenvolvimento Regional, Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional ou Projeto Político De Desenvolvimento Regional?

Para Boisier (1998a, p. 19), plano de desenvolvimento regional, plano estratégico de desenvolvimento regional e estratégia de desenvolvimento regional, são correntemente usados para descrever o conjunto de propostas que são traçadas para desencadear ou estimular processos de crescimento e, eventualmente, de desenvolvimento. De outra forma, segundo o autor, para referir-se a uma proposta de desenvolvimento gerada endogenamente pelos diferentes atores/agentes, do território ou região, é mais adequado a utilização da expressão “projeto político de desenvolvimento regional”.

O projeto político, segundo Boisier (1998a, p. 20), que por definição é um projeto coletivo, concertado e concensuado (dentro dos limites da realidade possível), cumpre com dois requisitos básicos de uma proposta de desenvolvimento: “por um lado o projeto

político retira a questão do desenvolvimento de um território, definitivamente, do campo do azar (o que equivale a esperar um desenvolvimento que se produza por conta da 'boa sorte') para colocá-lo no campo probabilístico (ou seja, coloca o desenvolvimento nas mãos da sociedade) e, por outro lado, o projeto político transforma um conjunto massivo e desordenado, entrópico, de decisões individuais, em uma matriz decisional coerente com a própria visão de desenvolvimento". Este último aspecto, segundo ele, é algo da maior importância, com o que concorda-se plenamente.

É necessário que se reforce uma tese largamente aceita atualmente: territórios/regiões/cidades/localidades, que buscam o desenvolvimento, não apenas o crescimento econômico, são as regiões que, pela articulação de atores/agentes e organizações/instituições, consensuarem seu projeto político de desenvolvimento e desenvolverem a capacidade de o gerirem, apoiados e assessorados por um tipo de Estado não privatista, mas sim comprometido com o desenvolvimento regional. Pois, como tem afirmado Boisier (1998b, p. 16), "a globalização pode ser, para muitas regiões, o que a chama é para a mariposa noturna: uma atração fatal, se a aproximação for pouco cuidadosa ou desprovida de inteligência".

Enfrentar os desafios impostos pelo processo de globalização, exige uma postura protagonista da sociedade regional. Esta precisa, pelo confronto dialético conflito-consenso, como síntese, precisa construir a capacidade de decidir seu futuro. Decidir o futuro exige planejamento prévio, no que se reforça a importância de processos democráticos de planejamento regional.

### 3 ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO REGIONAL

Para uma melhor compreensão da dimensão teórica acima descrita, pretende-se, a partir da referência a um processo, fazer a análise da prática do planejamento regional empreendida em uma região: a Fronteira Noroeste (RS).

#### 3.1 Uma breve retrospectiva histórica da região<sup>4</sup>

A região Fronteira Noroeste/RS/Brasil foi ocupada, inicialmente, por descendentes de indígenas missionários e posseiros, envolvidos na exploração da erva-mate nativa e em pequenas lavouras de subsistência. Ocorre no início do século passado sua ocupação efetiva, através de sua colonização por colonos vindos de outras regiões de colonização do Estado, que desenvolveram uma agricultura diversificada, com poucos produtos destinados ao comércio, como os suínos.

<sup>4</sup> Em DALLABRIDA; BECKER & RAMBO (2003), é feita uma caracterização mais aprofundada.

A partir da década de 50, a região insere-se no processo de desenvolvimento nacional, liderando a modernização da agricultura e da agroindústria, com a implementação do ciclo soja e trigo, a partir do que desenvolve-se na região um segmento industrial da maior importância, o de máquinas e implementos agrícolas. Além da industrialização da carne suína, cresce o número de agroindústrias (leite, carnes e beneficiamento de cereais) e outras no setor metal-mecânico, moveleiro, têxtil, ervateiro e de cerâmica.

A modernização da agricultura assume fortes características de exclusão, tendo como principais vítimas agricultores familiares. Esse processo de ocupação seletiva agravou as desigualdades regionais, exigindo a priorização de novas alternativas que, no mínimo, evitassem a intensificação da exclusão, exigindo dos atores locais maior grau de protagonismo. Sabe-se que só conseguirão tal avanço, regiões que tiverem uma ação ativo/propositiva, construindo padrões de desenvolvimento específicos, sustentados num sistema de governança territorial adequado, por considerar-se que a mudança não resulta de ações voluntaristas, senão da construção de poder.

Historicamente a região, em diferentes momentos, apresentou posturas protagonistas em relação ao planejamento do seu desenvolvimento. Assim, é possível assinalar diferentes processos.

#### 3.2 Caracterização dos principais momentos do debate sobre o planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste<sup>5</sup>

A região Fronteira Noroeste possui uma tradição histórica de mobilização comunitária para pensar e construir suas alternativas de desenvolvimento. Isso, segundo Rotta (1999), decorre em grande parte do perfil étnico-cultural da população que ocorreu a essa região a partir do processo de colonização implementado no início do século XX e da dinâmica impressa na sociedade regional a partir desse processo.

De forma sintética, são destacados adiante alguns momentos marcantes em que a sociedade regional mobilizou-se de forma efetiva para planejar seu futuro.

##### 3.2.1 A década de 50 e 60

Jean Roche (1969, p. 285), escrevendo sobre este período, enaltece o progresso rápido de Santa Rosa: "Santa Rosa era, em 1950, a imagem da prosperidade, do dinamismo da juventude". A década de 1950 pode ser colocada como um divisor de águas na sociedade regional. O modelo de organização social construído a partir dos referenciais da imigração alcançou seu período áureo com o "ciclo do suíno", porém marcou o início da crise da agricultura familiar e do comércio local, ameaçando sua própria reprodução, uma vez que

<sup>5</sup> Este item do presente artigo utiliza contribuições de Rotta (2003).

com a venda da produção houve um maior acesso aos mercados, aumentando a entrada de produtos manufaturados, reduzindo a demanda de produtos produzidos localmente, pelo aumento do consumo de produtos trazidos de outros centros urbanos do Estado e país.

O ciclo do suíno na região, é causador de um forte momento em que se percebe que a organização da sociedade é capaz de superar seus desafios. Até a metade da década de 50 toda a produção de suínos da região era transportada para outras regiões do Estado e até para São Paulo para sua entrega aos frigoríficos. Esta situação desagradava os produtores locais, pois com tal situação, não havia nenhuma agregação de valor à produção. Inicialmente foi aventada a possibilidade de atrair a filial de um frigorífico do Estado para Santa Rosa. No dia 11 de março de 1956, numa reunião da Associação Comercial de Santa Rosa, foi decidido pela criação de um frigorífico em Santa Rosa, com capital local. No dia 12 de outubro de 1957, com o primeiro abate de suínos, iniciava suas atividades o Frigorífico Santarosense, constituído de 170 associados, entre empresários, profissionais liberais e agricultores<sup>6</sup>.

A iniciativa regional pela industrialização da produção da carne suína, representou um grande incentivo à produção agropecuária, fazendo-se a opção não só pelo aumento da produção, como também pela introdução de melhorias tecnológicas.

Mas a pecuária não representava uma opção para todos os agricultores. Era necessário integrar ao mercado nacional outros produtos oriundos da agricultura. A solução proposta pelo empresariado local passava pela modernização da agricultura, pela agroindustrialização como forma de agregar valor aos produtos e pela conquista de novos mercados<sup>7</sup>. Com isso intensificou-se na região a produção de trigo e, mais tarde, soja.

Com o aumento da produção de trigo e soja, a região mostrou competência, produzindo máquinas para sua colheita: (1) em 1947 a empresa SLC de Horizontina, construía sua primeira trilhadeira; (2) em 1949, a mesma empresa, construía uma colheitadeira tracionada por animais e, em 1958, a primeira colheitadeira tracionada por trator; (4) em 1965, a SLC, lança a primeira colheitadeira automotriz do Brasil – a SLC-65-A, e (5) em 1968, a empresa Ideal de Santa Rosa, também lança sua primeira colheitadeira automotriz<sup>8</sup>.

Em novembro de 1965 realizou-se o 1º Seminário para o Desenvolvimento da Comunidade de Santa Rosa, promovido pelo Conselho de Desenvolvimento de Santa Rosa. Neste seminário, apresentou-se às lideranças locais uma pesquisa realizada para a

<sup>6</sup> Conf. ROTTA, 1999.

<sup>7</sup> Conforme Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa (1974, p. 1.225-7).

<sup>8</sup> Ambas as empresas, surgiram de grupos de famílias da região e são a origem das duas principais indústrias de colheitadeiras automotrizas da América Latina – A JOHN DIRE e a AGCO-Massey-Ferguson -, hoje nas mãos do capital externo.

elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Em 1966, por ocasião da realização da 1ª Festa Nacional da Soja, o projeto foi apresentado à população em geral, tendo sido aprovado pelo legislativo municipal no ano seguinte. Vejamos o que diz o Prefeito Municipal de Santa Rosa na introdução do texto que apresenta as conclusões:

A ação que conseguimos desenvolver, deve-se aos nossos assessores, ao Poder Legislativo e à comunidade local, que comungando com nossas idéias, engajaram-se ao movimento que conseguimos desencadear na busca de novas soluções para os anseios populares e na criação de condições indispensáveis para um desenvolvimento em bases seguras e capazes de atender as exigências da realidade - único caminho para que os benefícios do progresso não se restrinjam a uma minoria mas atendam à toda a coletividade (Prefeitura Municipal de Santa Rosa, 1967, p. 07).

Na década de 60, ocorre também o desencadeamento de um processo de mobilização regional, conhecido sob o nome de "Operação Tatu"<sup>9</sup>. Um editorial do jornal Correio do Povo retrata bem a importância do processo que ocorria na região,

Com efeito, após longos anos de exploração agrícola intensa e que promoveu, sem dúvida, a riqueza da região e o surto de tantas comunidades prósperas, se identificaram, em estudos de caráter científico, para os quais cooperaram significativamente as Universidades do Rio Grande do Sul e de Wisconsin, graves sinais de exaustão do solo santa-rosense, que necessita de uma vigorosa política recuperadora. Isto, porém, não se faz com minguadas somas. Nem é programa para ser cumprido em dois ou três anos apenas. É trabalho a ser desenvolvido a longo prazo, com tenacidade e pertinácia, qualidades que nem todas as comunidades sabem ter, por vezes. Santa Rosa está, contudo, engajada nessa luta. Lideranças não lhe faltam. Nunca lhe faltaram.

Seria exagero dizer-se que, com o programa a ser executado, de melhoramento do solo agricultável de Santa Rosa, entra o Rio Grande do Sul em nova fase de sua economia rural? Certamente não será excesso, mas simples justiça. Que outras comunas se voltem para o problema, porque o empirismo não pode prevalecer, na economia dos tempos correntes. Quem não cuidar da produtividade da terra; quem não imprimir um cunho técnico à sua produção; quem não se adaptar aos novos rumos e às novas exigências da realidade, tenderá a sofrer decepções e malogro, que poderão ser de conseqüências irreversíveis (Pioneirismo santa-rosense, Correio do Povo, 20 de agosto de 1967, p. 4).

Esta iniciativa, também, demonstra uma atitude protagonista da região, para resolver um problema como a redução da fertilidade do solo, sem o que não se efetivaria

<sup>9</sup> Ver ROTTA, 1999, p. 73 e segs.

a modernização agrícola e o aumento da produção para o mercado. É claro que fatores externos, como o interesse das empresas multinacionais do setor agrícola em ampliar o consumo de máquinas e insumos, favoreceu a iniciativa.

A criação da Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa, em 1964, pode ser considerada também um marco significativo desse novo processo de mobilização regional. Consta que é na região Fronteira Noroeste que surge a primeira Associação de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul<sup>10</sup>.

### 3.2.2 A década de 70, 80 e 90: a crise e as tentativas de pensar sua superação

Ao final da década de 1970, tornaram-se claras as dificuldades de manutenção da “ordem mundial” gestada no pós-guerra. A concepção baseada nos princípios fordistas, tayloristas e keynesianos que sustentou o “Estado do Bem-Estar” perdeu espaço para as idéias de flexibilidade, processos contínuos, integrados e flexíveis de produção, gerenciamento e controle, criatividade, participação, cooperação, compromisso mútuo, qualificação profissional, controle total de qualidade, trabalho em equipe, controle coletivo de falhas, dinamicidade, abertura a inovações, *just-in-time*, *Kanban*, etc.

No caso da região em estudo, a década de 1980 pode ser colocada como um momento onde os impactos desse novo processo começam a ser sentidos de forma mais efetiva, consolidando-se na década seguinte. Após duas décadas de um relativo desenvolvimento econômico, impulsionado pelo processo de modernização da agropecuária e da agroindústria, a região defronta-se com sinais evidentes de um esgotamento desse modelo.

O fim de uma política agrícola mais “protecionista” escancara as deficiências de capital próprio para fazer qualquer investimento em melhorias no processo de produção. O nível de endividamento de muitos agricultores, comerciantes e industriais torna-se insustentável com uma política de juros altos. Os preços aviltantes dos produtos agropecuários levam a uma descapitalização constante dos produtores, repercutindo diretamente nos espaços urbanos muitas vezes dependentes da geração de renda produzida no meio rural. As possibilidades de emprego no espaço urbano reduzem-se constantemente, gerando uma extensa gama de empregos precários, mal remunerados ou mesmo a sobrevivência por meios ilícitos, ou dependentes de políticas de amparo social.

Os sinais da crise exigiam respostas imediatas da sociedade regional para que fossem pensadas alternativas<sup>11</sup>. No início da década de setenta, as lideranças regionais se mobilizam, através da Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa, para diagnosticar os principais estrangulamentos que entravavam o desenvolvimento regional e que

<sup>10</sup> Essa informação talvez exija uma pesquisa mais aprofundada para comprovar sua exatidão.

<sup>11</sup> Ver ROTTA, 1999, p. 127-134.

medidas deveriam ser tomadas para impulsioná-lo ainda mais. Em parceria com a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, realizou-se um diagnóstico sócio-econômico da região da Grande Santa Rosa, publicado em 1974.

No final da década de oitenta e durante toda a de noventa, vários processos de planejamento são implementados<sup>12</sup>. Vão desde a elaboração de diagnósticos até a realização de seminários envolvendo lideranças representativas de várias instituições na busca de produzir clareza sobre o processo em curso e visualizar possíveis alternativas de superar os problemas existentes.

Um desses primeiros diagnósticos é o “Perfil Sócio-Econômico do Município de Santa Rosa”, realizado em parceria entre a Prefeitura Municipal, a Associação Comercial, Industrial, de Serviços e Agropecuária (ACISAP) e o CEAG-RS/IDERGS, que manifesta a preocupação em repensar a região diante dos novos desafios. Um outro passo significativo foi dado com a elaboração do “Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul”, realizado em conjunto por cinco Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Alto Jacuí, Médio Alto Uruguai, Missões, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste) e coordenado pelas instituições de ensino superior da região.

Num passo adiante, um conjunto de Universidades do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, incluindo a UNIJUÍ, elaboraram o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai<sup>13</sup>, propondo a criação de um Fórum de Desenvolvimento da referida área. Em 1998, através de um projeto de pesquisa conjunta entre a UNIJUÍ e a URI, realizou-se um diagnóstico propositivo da região intitulado “Plano de Desenvolvimento Integrado da Região do Médio Uruguai”.

Conforme Dallabrida (2002, p. 31), em nenhum momento da história da região se discutiu tanto o tema do desenvolvimento e com o envolvimento de tantos atores, como ocorre neste período<sup>14</sup>. É fundamental salientar que a região, em diferentes momentos, rearticula-se, organiza-se e propõe novos encaminhamentos, produzindo novos planos de desenvolvimento, mesmo que alguns não sejam fruto de um processo democrático mais profundo.

<sup>12</sup> Ver, só para citar os principais: CEAG-RS/IDERGS, 1988; CRD/NORC, 1994; CRD-NOROESTE, 1996.

<sup>13</sup> As estratégias propostas neste plano são expostas e analisadas em Dallabrida (2000).

<sup>14</sup> Referia-se às iniciativas do Governo do Estado através das Secretarias Estaduais de Desenvolvimento e Planejamento, do Governo Federal através de seus Ministérios, do SEBRAE, dos COREDES, das Universidades (Ex. UNIJUÍ, por meio de seus pesquisadores e pelo IPD-Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional), da Assembléia Legislativa, além de outros.

#### 4 RESGATE DA HISTÓRIA RECENTE DE PLANEJAMENTO REGIONAL NA FRONTEIRA NOROESTE

Em primeiro lugar, é fundamental que se faça um destaque. Conforme relatado, nos principais momentos da história regional, o significativo grau de organização social, imprimiu uma marca na caminhada da região: o protagonismo pioneirismo. Sem fazer um julgamento no sentido de avaliar se a decisão foi mais ou menos acertada, se a opção de organização das atividades econômicas foi mais ou menos excludente, a sociedade regional sempre teve a capacidade de, organizadamente, implementar soluções para enfrentar os desafios que se apresentavam.

Embora o debate tenha se intensificado muito na década de noventa, as condições para a implementação das propostas surgidas ficaram comprometidas. Isso não quer dizer que muitas delas não foram implementadas, mas de forma isolada e/ou desarticulada. Conforme Dallabrida & Brose (2002)<sup>15</sup>, o cerne da problemática da região parece se concentrar na ausência de uma visão consensuada para o seu futuro.

O processo recente parece apresentar um novo momento de reposicionamento da região frente seu futuro. O aspecto diferencial, agora, é que o processo, fruto da organização social, assume uma postura democrática, com a participação de todos os segmentos da sociedade regional, o que não foi marcante em momentos anteriores.

##### 4.1 Caracterização do processo

Esse novo processo, compreendendo os anos de 2000 a 2002, representou uma experiência coletiva de planejamento, iniciando pela realização de diagnóstico de áreas previamente selecionadas, escolha e implementação de projetos prioritários.

Assim, em novembro de 2000, com base em diversos estudos que estavam sendo realizados sobre a região Fronteira Noroeste, a coordenação do Campus Santa Rosa da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI, 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 de trabalho. Este foi apresentando em nova reunião com um conjunto mais amplo de organizações e instituições regionais em dezembro de 2000.

O projeto teve novamente ampla aceitação, tendo sido formada uma comissão interinstitucional para coordenação do processo. Optou-se por desencadear o processo

<sup>15</sup> Ver em Dallabrida & Brose (2002), um relato e uma primeira análise da experiência recente de retomada do debate sobre desenvolvimento na região Fronteira Noroeste.

com a realização de um seminário regional. A comissão, com 27 integrantes, foi formada por representantes das seguintes organizações/instituições: três instituições de ensino superior (UNIJUI, FEMA, SETREM), COREDE – Fronteira Noroeste, Regional da OAB, Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa, Associações Comerciais e Industriais, Instituições Financeiras Públicas e Associativas (Barrisul e Sicredi), Regional dos Sindicatos dos Trabalhadores Urbanos, Diretórios Acadêmicos, órgãos do Governo Estadual sediados na região, Regional dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Sindicatos Patronais Rurais, Sindicato dos Professores, órgãos de imprensa, Cooperativas urbanas e rurais.

Para auxiliar a comissão executiva, foi formada uma subcomissão de assessoria técnica composta por dois pesquisadores da UNIJUI e uma da Fundação Educacional Machado de Assis, juntamente com um consultor da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ. O primeiro passo desta comissão, consistiu na elaboração de um caderno, publicado pela UNIJUI e distribuído a todas as organizações participantes (DALLABRIDA; ROTTA, 2001), contendo textos introdutórios ao tema como subsídio às discussões preliminares a serem desencadeadas em todas as organizações regionais.

Após um detalhado processo de preparação e divulgação foi realizado em abril de 2001 um Seminário de Desenvolvimento Regional, em Santa Rosa. Estiveram presentes aos trabalhos durante um dia cerca de 800 pessoas, além da ampla cobertura pela mídia que possibilitou a divulgação junto à sociedade regional. Na parte da manhã houve três palestras introdutórias, enquanto durante a tarde, diversas organizações e instituições puderam apresentar seu trabalho e as propostas elaboradas nos debates preparatórios.

Ao longo de maio e junho de 2001 houve várias reuniões entre as organizações participantes do processo, desembocando na constituição de um “Fórum Regional de Desenvolvimento”, no formato de uma rede informal. Este fórum é integrado por representantes das mais variadas organizações presentes na região. Com base nas prioridades estabelecidas pelas sucessivas reuniões desse Fórum, foram formados cinco comitês de trabalho: (1) incentivo ao empreendedorismo; (2) fomento de práticas agroecológicas; (3) fortalecimento do ensino técnico; (4) democratização do acesso ao ensino superior, e (5) apoio a agroindústrias familiares e comunitárias.

Foi proposto aos atores regionais um processo de aprender a aprender coletivamente e, com isso, contribuir para a mudança das idéias pré-concebidas sobre a natureza do desenvolvimento e os instrumentos para sua promoção, além de procurar, através do consenso, aprender a tolerar soluções abaixo do nível ótimo e conviver com divergências ideológicas e partidárias. O objetivo principal desta proposta metodológica foi a promoção de uma prática grupal de diagnosticar uma determinada área/problema, definir prioridades, planejar e implementar pequenos projetos, que visem a solução de problemas locais, utilizando recursos já existentes, se valendo para tanto da gestão em rede.

O processo recente de debate sobre desenvolvimento regional na região Fronteira Noroeste, que teve início no Seminário de Desenvolvimento de abril de 2001 e na



constituição de Grupos Interinstitucionais de Trabalho, os cinco Comitês, a sua estratégia principal, resultou na constituição do Fórum Regional de Desenvolvimento, formado por lideranças representativas de todos os segmentos/setores da sociedade regional. Este, após 2002, tem se reunido em diferentes momentos, liderando a discussão de temas relativos ao desenvolvimento regional. Como ainda é um processo recente, não é possível fazer uma avaliação real da sua atuação. Espera-se fazê-lo em outras oportunidades.

Todos os Comitês atingiram o objetivo. Em evento, no final de 2002, foram apresentadas à sociedade regional e imprensa, as principais realizações dos grupos e discutida sua continuidade. Uma das decisões mais significativas foi a deliberação de que o Fórum Regional de Desenvolvimento, deveria ser o espaço regional privilegiado para o debate e definição das estratégias de desenvolvimento da região, considerando sua representatividade.

#### 4.2 Análise do processo

É fundamental fazer algumas observações sobre o processo, com o intento de servir como uma reflexão propositiva, sem a pretensão de que esta seja a única análise possível.

Em primeiro lugar, o processo instituído nos anos de 2000 a 2002, representou um processo de concertação social regional, que, se espera, no futuro próximo tenha a capacidade de construir um “pacto socioterritorial”<sup>16</sup>. Falar em “concertação social”, para Córdova (1985) é falar no *processo* em que procedimentos voluntários de conciliação e mediação, dão lugar a entendimentos informais ou escritos, entre diferentes setores da sociedade, sobre a maneira mais adequada de efetuar a conjugação de interesses setoriais e gerais, numa situação que exige soluções rápidas e eficazes. Os acordos resultantes, os resultados das discussões e entendimentos consensuados, resultam no “pacto”. Embora distintos em seu significado, concertação social e pacto, trata-se, no fundo, de um exercício de negociação e de conjugação de interesses que se efetua no nível mais elevado das relações sociais, da sociedade de um país ou região, onde um é o processo e o outro é seu resultado.

Assim, toda a prática de concertação implica em uma relação horizontal entre os diferentes atores, onde cada um participa ativamente, em condições iguais, fortalecendo relações de confiança entre os setores, facilitando a comunicação e o entendimento entre eles, contribuindo para uma boa governança territorial. Ocorre uma revalorização da sociedade civil assumindo o papel de protagonista do processo, com postura *propositiva*, geradora de novas propostas, e *reativa*, fazendo a crítica ou reagindo às diferentes formas de intervenção externa que desrespeitem o processo de concertação local/regional.

<sup>16</sup> O tema é aprofundado em Dallabrida & Becker (2003).

#### 4.2.1 Condições locais atuais (2002/2003) para o exercício de um novo padrão de “concertação social regional”

A avaliação pessoal é de que as condições atuais são favoráveis para firmar novas bases para a construção de um novo padrão de “concertação social regional”, ou seja, um novo padrão de Governança Territorial, entendida esta, resumidamente, como a maneira como o poder é exercido, pelos atores locais, na administração dos recursos disponíveis no território, com o objetivo de promover o desenvolvimento.

Dentre os aspectos favoráveis, aventuro-me a destacar os seguintes: (1) a economia regional da Fronteira Noroeste, apesar da situação geral de crise e, na região, especialmente de alguns setores, apresenta características de dinamismo, principalmente, ao preocupar-se com a busca de novas alternativas (Ex. preocupação da região com a atividade turística – Projeto Xuxa, Rota do Rio Uruguai, estudos de novas alternativas para a agricultura familiar, ampliação de investimentos empresariais em setores tradicionais – como o de máquinas e implementos agrícolas, da produção leiteira e setor agroindustrial em geral); (2) no âmbito político, do processo eleitoral de 2002, surgiram novas lideranças, abertas ao diálogo, dando maior representatividade política à região no contexto estadual e nacional e consolidando uma “arena política” local menos conflituosa; (3) cresce a capacidade de mobilização da região, mostrada, por exemplo, no crescimento do ativismo associativo do setor empresarial de pequeno e médio portes (solidificação das já existentes e inclusão de outras empresas regionais em “redes de cooperação empresarial”), na demonstração de mobilização em eventos regionais, tais como a “Festa Nacional da Soja”, o “Encontro Estadual de Hortifrutigrangeiros”, a “Festa do Músico” e outros; (4) com a experiência do Fórum de Desenvolvimento, praticou-se, mesmo que não idealmente, a articulação de diferentes atores regionais na busca de alternativas de desenvolvimento, reduzindo-se os conflitos e oportunizando o surgimento de novas lideranças, mais abertas a uma “nova atmosfera social”, com tendência mais democrática e menos personalista e centralizadora das decisões.

#### 4.2.2 A ação dos atores regionais como contribuição para a constituição e emergência de um novo “bloco socioterritorial” de poder<sup>17</sup>

Os aspectos locais favoráveis para o exercício de uma nova Governança Territorial, acima destacados, parecem ser, em grande parte, fruto da emergência de um novo bloco socioterritorial”. O principal aspecto que isso demonstra, é a acima destacada, experiência

<sup>17</sup> Tema aprofundado em Dallabrida & Becker (2003).

de maior articulação de diferentes atores regionais, na busca de alternativas de desenvolvimento, na experiência do Fórum de Desenvolvimento.

Estas novas lideranças têm um grande potencial de contribuição. No entanto, precisam inserir-se, ou, em muitos casos, exige-se que seja permitida sua inserção, nas instituições e processos sociais que constituem a hegemonia sócio-econômico-político-cultural. Sabemos que isso não ocorre como concessão dos grupos sociais hegemônicos. Precisa ser conquistado. Para tal, parte destas lideranças precisa superar a fase do “discurso questionador”, construindo novas capacidades e habilidades, iniciando pelo “discurso propositivo”, repensando novos cenários, até o envolvimento direto na ação, liderando a efetivação das alternativas propostas.

Pelo envolvimento na efetivação de novas alternativas viáveis de desenvolvimento para a região, ao mesmo tempo que tais lideranças passam a integrar as chamadas “forças vivas”<sup>18</sup>, contribuirá para seu reconhecimento social, logo, com isso aumentando sua influência e reduzindo a influência de posições tradicionais, personalistas e centralizadoras. A consequência imediata disto será a divisão mais equitativa do poder regional na administração das organizações e instituições locais, o que oportunizará a emergência e consolidação de um novo bloco socioterritorial regional.

#### 4.2.3 A necessidade e as condições de constituição de um novo “pacto socioterritorial” para o desenvolvimento da região Fronteira Noroeste

Quanto à necessidade de constituição de um novo “pacto socioterritorial”, a avaliação pessoal é de que merece urgência. No processo de debate, do qual resultou o Fórum de Desenvolvimento, bem como em outros fóruns de debate, foi uma constante, manifestações ou posicionamentos sobre a necessidade de buscar novas alternativas de desenvolvimento regional. É claro que não há um consenso sobre quais sejam estas novas alternativas. Cada grupo, segundo sua posição social e visão de mundo, defende alternativas que atendam interesses restritos ao grupo que representam. É indispensável um consenso mínimo!

Admitida a necessidade, pergunta-se, como estão as condições? As condições não estão presentes na sua totalidade, mas algumas existem. Torna-se necessário, sim, um processo de “concertação social regional”, que resulte na construção de consensos mínimos, na superação de posições individuais e privilegiamento da dimensão do coletivo, tendo como horizonte as demandas de todos os setores da sociedade regional. Relações sócio-territoriais instituídas em rede são fundamentais. Mais processos de aprendizagem, talvez precisem ser exercitados. Mas, parece indispensável que se comece.

<sup>18</sup> Não se quer avaliar a dimensão ideológica pejorativa atribuída a esta expressão tradicionalmente. Refere-se às lideranças ativas da sociedade.

Através de um trabalho de resgate e sistematização das propostas expressas nas diferentes experiências de planejamento do desenvolvimento regional<sup>19</sup> das últimas décadas, produziu-se um documento que foi disponibilizado às lideranças regionais. Quando da realização do Seminário sobre Desenvolvimento Regional na Fronteira Noroeste (abril/2001), e ao longo do processo de estruturação e da ação dos Comitês de Trabalho do Fórum de Desenvolvimento, evolui-se regionalmente quanto à visão das necessidades futuras, mesmo não tendo sido construídos grandes consensos. Os Comitês, nas cinco áreas priorizadas (Agroecologia, Agroindústria Familiar, Empreendedorismo, Ensino Técnico e Acesso ao Ensino Superior), elaboraram interessantes diagnósticos da área, planejaram e, em parte, implementaram ações necessárias para superar seus principais desafios<sup>20</sup>.

Parece que as propostas sistematizadas, referidas acima, além do que os Comitês produziram como propostas para as áreas a partir do Seminário de Desenvolvimento de abril de 2001, poderão constituir-se na principal “matéria-prima” básica para, num processo de “concertação social regional”, definir consensos mínimos, que possam ser o embrião de um “novo pacto socioterritorial” para a região Fronteira Noroeste.

Trata-se de um conjunto mínimo de alternativas de desenvolvimento, consensuadas entre os diferentes setores da sociedade regional, capazes de tornar-se na “idéia-guia”, que a todos motive (políticos de todos os partidos, empresários de todos os setores e portes, agricultores capitalizados e em processo de exclusão sócio-econômica, trabalhadores assalariados do setor público e privado, sindicalizados ou não, urbanos e rurais, representantes dos diferentes setores do comércio e serviços, profissionais liberais, intelectuais e estudantes, representantes dos diferentes credos religiosos, e outros). Este conjunto de atores regionais constitui o que acima chamei de “bloco socioterritorial”<sup>21</sup>.

#### 4.2.4 Avaliação da ação das instituições locais para pôr em prática “intervenções territoriais inteligentes”

Conforme ficou evidenciado em pesquisa realizada no ano de 2000, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, de todas as regiões do Estado, a Fronteira

<sup>19</sup> Em setembro de 2001, foram sistematizadas as diferentes propostas e sugestões em relação ao desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste, constante nas principais experiências recentes de planejamento do desenvolvimento. Foram consideradas propostas dos processos de planejamento realizados nas últimas décadas (ver menção em DALLABRIDA & BROSE, 2002 e DALLABRIDA, 2002).

<sup>20</sup> Por exemplo, o grupo do Comitê da Agroindústria Familiar, detectou como principal entrave à ampliação ou viabilização dos atuais e novos empreendimentos, a falta de acesso ao mercado dos produtos elaborados pelo setor. Como solução, ainda durante o ano de 2002, foi criada a Cooperativa Central dos Agricultores da Agricultura Familiar Noroeste S/A, que propõe-se ser uma estrutura de articulação das cooperativas municipais de produção, acessando novos mercados, atingindo a escala necessária.

<sup>21</sup> Conf. DALLABRIDA & BECKER (2003).

Noroeste é uma das que possuem um maior acúmulo de capital social, considerado este como a presença de uma forte propensão regional para a cooperação, relações de confiança e reciprocidade. Significa que temos uma riqueza disponível, considerada pelos especialistas internacionais uma importantíssima condição para galgar o padrão de desenvolvimento almejado. Resulta de uma grande densidade e uma boa qualidade institucional, riqueza que poucas regiões têm.

O que falta é uma ação mais integrada institucionalmente. Mas até isso, já está provado que acontece quando existe um objetivo comum, que a todos motiva. Exemplificando: quando da decisão de se fazer um Seminário Regional para discutir o desenvolvimento da região, representantes de mais de 15 instituições atuaram efetivamente para sua realização. Foi um sucesso, reunindo mais de 800 pessoas e tendo como principal resultado o desencadeamento de um processo altamente fértil de aprendizagem grupal, a constituição e a ação dos Comitês. Outro exemplo recente: em 2002, quando do incêndio no Asilo de Idosos de Santa Rosa, bastou um trabalho intenso de motivação e, poucas semanas depois, o asilo estava recuperado.

Quanto ao envolvimento das instituições no processo de debate regional sobre desenvolvimento, tem-se bons exemplos. A Universidade local, a UNIJUI, atua efetivamente no debate e execução de ações concretas relacionadas ao desenvolvimento regional. Através do IPD-Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional e IRDER-Instituto Regional de Desenvolvimento e Educação Rural, tem atuação destacada, por exemplo, em projetos concretos como o Programa de Reflorestamento Regional Guarabi-Itá e no projeto de incentivo ao Turismo Regional. Além disto, disponibilizou a partir de 2000, tempo de professores e alunos bolsistas para o assessoramento direto do trabalho dos Comitês. Não só ações de assessoramento, mas o envolvimento direto, militante, de alguns de seus professores no processo.

Mesmo não esgotando o assunto, nota-se que algumas das características e funções institucionais necessárias estão presentes nas instituições e organizações regionais. É um elemento a ser destacado.

#### 4.2.5 Análise da situação regional quanto à acumulação de poder político - a descentralização e a concertação social

Com a autoridade de quem acumula uma experiência de mais de meio século como intelectual e analista da problemática do desenvolvimento local e regional, Sergio Boisier (1998b) afirma que não se mudam as coisas por voluntarismo, senão mediante o uso do poder. Destaca que o poder político que toda a região deve acumular pode ser de duas fontes: a descentralização enquanto transferência de poder, principalmente das esferas governamentais e a concertação social, enquanto uma verdadeira criação de poder regional.

Segundo ele, o poder que se acumula na comunidade regional não é um poder para fazer uma revolução, mas para provocar modificações nos parâmetros e estilo de desenvolvimento local e regional hegemônico nas regiões. Trata-se de provocar modificações no estilo tradicional, que ainda guarda fortemente características como o personalismo, o clientelismo e a centralização. A superação destes "males sociais", mesmo que não seja total, parece ser um grande avanço necessário. A região Fronteira Noroeste evoluiu, mas precisa mais: ainda está presente, mesmo que predominando mais nas lideranças mais tradicionais, a crença de que soluções para os problemas regionais resultem de "soluções salvíficas" vindas de fora, trazidas por "salvadores da pátria". Precisamos superar esta visão enganadora e falsa.

Pessoalmente, já tenho me referido à necessidade da região possuir mecanismos eficazes de gestão do processo de desenvolvimento regional. Tenho defendido que a dimensão de "Fórum" da gestão do desenvolvimento, deveria ser assumida pelos COREDES. Mas, saliente-se: estes, ocorrendo mais em algumas e menos em outras regiões, na sua prática, padecem dos mesmos males acima referidos. Portanto, precisam rever sua prática, principalmente, tornando suas ações mais transparentes à sociedade, sendo mais sensíveis às demandas de todos os setores da sociedade regional – não apenas dos setores hegemônicos - e ampliar a prática da democracia, pelo aumento da sua representatividade regional na constituição de sua direção executiva e nas setoriais.

Mas a gestão do processo de desenvolvimento regional não se esgota na dimensão de "fórum". Precisa evoluir para abarcar também a dimensão técnico-executiva. Pelas experiências mundiais existentes, principalmente no continente europeu, esta função poderia ser assumida pelas Agências Regionais de Desenvolvimento. Mas não se trata de, simplesmente, criar mais uma instituição. Seu surgimento precisa estar integrado ao processo maior de debate e proposição de alternativas de desenvolvimento regional, transformando-se numa estrutura capaz de centralizar o assessoramento técnico à implementação das alternativas propostas, além de geri-las, inclusive, assumindo a função de buscar aporte financeiro para o financiamento das ações de desenvolvimento<sup>22</sup>.

Tão importante quanto a descentralização, a outra dimensão do poder regional está no que Boisier (1998b) chama de "padrão de concertação social da região". Refere-se à capacidade da região articular-se para produzir consensos, harmonizar interesses diversos. Não se trata de construir unanimidade e sim da capacidade de privilegiar o coletivo, o interesse grupal, por sobre os interesses particulares. Retomando as idéias do autor: produzir consenso é reconhecer a pluralidade, o direito das minorias e usar de racionalidade na administração do conflito. Veja-se o tamanho do desafio!

<sup>22</sup> Na REA-Revista de Estudos da Administração de dezembro/2001, da Editora UNIJUI, aprofundo o tema (DALLABRIDA, 2001).

5 PARA CONCLUIR: 2003-2004, NÃO SERÁ UM MOMENTO OPORTUNO PARA A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO "PACTO SOCIOTERRITORIAL" NA FRONTEIRA NOROESTE?

Pelo que conheço pessoalmente das pessoas simples e das lideranças regionais, penso que o desafio da construção de um novo "pacto socioterritorial" na Fronteira Noroeste pode ser enfrentado com boas possibilidades de sucesso neste momento histórico. Contará positivamente sua tradição regional de pioneirismo e inovação.

A sociedade regional, mesmo tendo adotado padrões de desenvolvimento que tenham provocado diferentes formas de exclusão<sup>23</sup>, foi capaz, historicamente, de dar resposta a desafios, tais como: (1) na década de 40-50, inserir o excedente de produção local no mercado nacional e internacional (por exemplo, a decisão de industrialização na área da suinocultura, além da "Operação Tatu"); (2) na década de 60-70, habilitar-se a se tornar região referência no processo de modernização da agricultura, merecendo o título de "Capital Nacional da Soja", mantendo até hoje, com sucesso um evento com caráter não só de negócios, mas de promoção cultural e integração social; (3) demonstrar um pioneirismo sem comparativo no interior do Rio Grande do Sul, desenvolvendo tecnologia na área de máquinas agrícolas, implementos e trilhadeiras, depois colheitadeiras motorizadas, sediando hoje duas das maiores fábricas de colheitadeira do mundo, mantendo centenas de pequenas e médias empresas no setor metalúrgico e, por fim, para ficar em poucos exemplos, (4) ser capaz de, no início do século, parar para repensar seu futuro (refiro-me ao processo ora em análise – a experiência do Fórum de Desenvolvimento), instituindo uma dinâmica territorial diferenciada, que, no mínimo, contribuiu para constituir um ambiente regional de busca de novas alternativas (Ex. Projetos de Turismo Regional – Xuxa e Rota do Uruguai, alternativas para a agricultura familiar inovadoras e ousadas, como o estudo de viabilidade da implantação de mini-usinas de extração de álcool de cana). Esta não parece ser uma sociedade que foge de novos e ousados desafios!

Como começar? Penso que a região já começou, precisa avançar. Como não há um caminho único a seguir, basta que os diferentes atores/agentes da sociedade regional se disponham a construir o caminho, juntos, despidendo-se de concepções do tipo "estamos no caminho certo". Estar abertos à aprendizagem constante, não desmerecendo ou desconsiderando a caminhada até agora empreendida, com espírito democrático, despidos de personalismos, são condições essenciais.

A partir de uma profunda avaliação interna da experiência, aproveitando o aprendizado do planejar e executar pequenas ações em forma de redes de poder

<sup>23</sup> Por exemplo, a modernização agrícola e a expansão do cultivo da soja, ao exigir pouca mão-de-obra e grande áreas para o cultivo, provocou intenso êxodo rural na região e contribuiu para a degradação ambiental.

sócioterritoriais, avançar, desencadeando um processo amplo de planejamento estratégico/participativo do desenvolvimento da região Fronteira Noroeste, com vistas à construção da Agenda 21 Regional<sup>24</sup>.

Os passos sugeridos para o desencadeamento do referido processo de planejamento, o que se constituirá no processo de "concertação social da região Fronteira Noroeste", são os seguintes: (1) realização de um profundo diagnóstico sócio-econômico-ambiental regional, compreendendo o resgate histórico e a evolução de sua formação socioespacial, (contemplando aspectos físico-ambientais, demográficos, econômicos, políticos, sociais e de infra-estrutura); (2) elaboração de um prognóstico, identificando e hierarquizando os principais problemas e potencialidades; (3) definição de objetivos, metas, estratégias, instituições parceiras, recursos necessários e fontes disponíveis, e cronogramas de ação, para potencializar as oportunidades e contribuir na solução dos problemas identificados e, por fim, (4) construção de cenários prospectivos, hierarquizando-os em programas/projetos/ações estratégicas "desejáveis"<sup>25</sup>, programas/projetos/ações estratégicas "viáveis"<sup>26</sup> e programas/projetos/ações estratégicas "consensuados"<sup>27</sup>.

Saliente-se: tal processo precisa contemplar as dimensões do planejamento regional destacadas no início deste artigo.

Para finalizar, e sintetizando esta reflexão, cabe destacar o que considero os dois aspectos fundamentais: (1) parece indispensável institucionalizar um processo de "concertação social regional", que resulte, no "pacto socioterritorial da região Fronteira Noroeste", o que implica em definir, através de acordo dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada regionalmente, sobre a continuidade do processo de articulação iniciado em 2000 e exercitado em 2001 e 2002, além de formas concretas de inserir tal processo, nos processos regionais institucionalizados de definição do desenvolvimento da Fronteira Noroeste; (2) a experiência concreta de concertação social regional, considerando a caminhada histórica e, principalmente, a dos últimos anos, precisa ser capaz de consensuar uma pauta mínima de programas e projetos de desenvolvimento, priorizando algumas ações estratégicas, que definam o padrão apropriado de desenvolvimento da região para as próximas décadas, que se constitua no Projeto Político de Desenvolvimento da região Fronteira Noroeste.

<sup>24</sup> A construção da Agenda 21 Regional é proposta por documento do MMA/PNUD (2000).

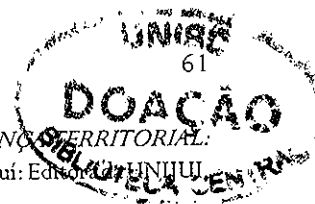
<sup>25</sup> Como as necessidades ideais.

<sup>26</sup> O que é viável (sócio-econômico-político-cultural e ambientalmente), das necessidades ideais.

<sup>27</sup> Do viável, aquilo que seja consensualmente (entre todos os segmentos da sociedade regional) definido como prioritário/estratégico.

## 6 REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA GRANDE SANTA ROSA. *Planejamento microrregional*. Termos de referência. Santa Rosa, 1974.
- BECKER, Dinizar F. Os limites desafiadores do planejamento. *REDES*, Santa Cruz do Sul: v. 3, n. 2, p. 87-105, dez./1998.
- BECKER, Dinizar F. . Necessidades e finalidades dos Projetos Regionais de Desenvolvimento Local. In: BECKER, DINIZAR F. & BANDEIRA, Pedro S. *Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, p. 129-147, 2000.
- BOISIER, Boisier. *El Desarrollo Territorial a partir de la construcción de Capital Sinérgico*. 1998a.
- BOISIER, Sergio. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. *Revista EURE*, vol. 24, n. 72, 1998b.
- CEAG/IDERGS. *Perfil sócio-econômico do município de Santa Rosa*. Porto Alegre, 1988.
- COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL. *Agenda 21 Brasileira – Bases para discussão*. Brasília: MMA/PNUD, 2000.
- CÓRDOVA, Éfren. *PACTOSSOCIAIS: Experiência internacional, tipologia e modelos*. Brasília: Ministério do Trabalho; São Paulo: IBRART, 1985 (Série divulgação n. 2).
- CORREIO DO POVO. *Pioneirismo Santa-rosense*. Porto Alegre: Correio do Povo, 20 ago. 1967, p. 4.
- CRD-NOROESTE COLONIAL-RS. *Plano estratégico de desenvolvimento regional*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1994.
- CRDS-NOROESTE-RS. *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*. Três de Maio: Gráfica Samavi, 1996.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. *O Desenvolvimento Regional: a necessidade de novos paradigmas*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão societária do processo de Desenvolvimento Local/Regional. *REA-Revista de Estudos da Administração*, Ijuí(RS): Editora UNIJUÍ, ano 2, nº 3, jul./dez. 2001.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. *NOVA DINÂMICA TERRITORIAL EM CONSTRUÇÃO: a experiência da Região Fronteira Noroeste/RS/Brasil*. In: IV Colóquio Internacional sobre Transformaciones Territoriales: Universidades do Grupo Montevideo, 21 à 23 de agosto/2002, Montevideo/Uruguai.
- DALLABRIDA, Valdir Roque & BROSE, Markus Erwin. *A construção de uma nova institucionalidade pública microrregional. A experiência da Região Fronteira Noroeste/RS*. *REDES*, v. 7, n.2, p. 107-123, maio/ago. 2002, Santa Cruz do Sul: EDUNISC.



DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Ferminiano. *GOVERNANÇA TERRITORIAL: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2003 (no prelo).

FIDENE/PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. *Plano diretor de desenvolvimento urbano*. Ijuí: FIDENE, 1993.

FIDENE/SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL. *Diagnóstico da região grande Santa Rosa*. Porto Alegre: STAS, 1985.

HEVIA, Antônio E. *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, febrero de 2003 (Serie Gestión Pública, n. 29).

MATUS, Carlos. *ESTRATÉGIAS POLÍTICAS. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA. *Relatório da Gestão 1964–1967*. Santa Rosa, 1967.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ROSA/INSPETORIA DE TERRAS DO NOROESTE. *Guia geral de Santa Rosa*. Santa Rosa: Tipografia Nehls, 1940.

ROCHE, Jean. *A colonização alemã e o Rio Grande do Sul*. V. I e II. Porto Alegre: Globo, 1969.

ROTTA, Edemar. A preocupação histórica da região com a construção de seu processo de desenvolvimento. In: DALLABRIDA, Valdir R. et all. *Capacitação de Executivos Públicos e Agentes Sociais para a Gestão Pública e do Processo de Desenvolvimento Local/Regional Integrado*. Ijuí: UNIJUÍ, 2003 (Cadernos do IPD-Caderno 1-Gestão Pública).

ROTTA, Edemar. *A construção do desenvolvimento: análise de um “modelo” de interação entre regional e global*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999.

Recebido para publicação em 02/10/03

Aceito para publicação em 24/11/03