

A interação dos atores públicos e privados no Corede produção do estado do Rio Grande do Sul: uma medida de cooperação

Eduardo Belisário Finamore^{}*
*Marco Antonio Montoya^{**}*
*Nadia Mar Bogoni^{***}*
*Rosálvaro Ragnini^{****}*
*Willian Ragnini^{*****}*

Resumo

Este estudo teve como objetivo identificar, na Região da Produção, os agentes de desenvolvimento e seu nível de interação ou cooperação existente. Para isso, foi construído um "sócio programa", ou matriz interinstitucional, que envolve informações de 23 municípios, 95 organizações com personalidade jurídica e 250 lideranças. Utilizando o software Elite, disponibilizado pela Cepal, verificou-se que os principais agentes apoiadores para o projeto de desenvolvimento regional são as prefeituras, os hospitais e a Universidade de Passo Fundo. Os indicadores de cooperação, indefinição e neutralidade revelam que na maioria das instituições há um alto nível de relacionamento. Contudo, conclui-se que a região deverá avançar em suas relações de forma a se estabelecer uma governança saudável em torno de projetos de desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico regional. Matriz interinstitucional. Participação da sociedade civil. Região da produção.

^{*} Doutor em economia aplicada pela UFV. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade de Passo Fundo

^{**} Doutor em economia aplicada pela Esalq-USP. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade de Passo Fundo.

^{***} Mestre em contabilidade pela Furb. Professora da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade de Passo Fundo.

^{****} Mestre em Administração pela Ufsc. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da UPF.

^{*****} Graduado em Direito pela UPF.

Recebido em: 13/11/2010 . Aceito em: 03/10/2011

Introdução

O desenvolvimento econômico de uma região ou localidade define-se pelo crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico e envolve mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos e sociais.

Para Finamore e Montoya (2003), o desenvolvimento de um município é fortemente conectado à capacidade de organização social e política de uma região ou localidade, mais do que a ênfase na atração e negociação de recursos externos como condição suficiente para a promoção do crescimento econômico em áreas específicas. Assim, num processo de desenvolvimento endógeno, a ênfase maior está na mobilização de recursos latentes na região ou localidade e se privilegia o esforço, de dentro para fora, para se promover seu desenvolvimento.

Segundo Stohr (1991), a questão central do desenvolvimento regional e local radica na interação ou na articulação entre uma multiplicidade de atores sociais como elemento facilitador da transmissão social de ideias e iniciativas. Investigações empíricas em vários países europeus confirmam a dupla importância por um lado dos indivíduos e, por outro, da natureza das relações sociais interinstitucionais, em numerosos casos exitosos de desenvolvimento regional e local endógeno. Assim, a possibilidade inicial de um projeto de desenvolvimento, participativo e associativo, é a primeira condição de desenvolvimento.

O desenvolvimento regional e local apresenta três objetivos fundamentais: a) o aperfeiçoamento do território, entendido esse como um sistema físico e social estruturalmente complexo, dinâmico e delimitado; b) o aperfeiçoamento da sociedade ou da comunidade que habita esse território; e, c) o aperfeiçoamento de cada pessoa que pertence a essa comunidade e, conseqüentemente, habita o território.

Para a realização de programas e planos que visem ao desenvolvimento coletivo e participativo de uma sociedade civil, em qualquer nível territorial, presume-se a necessidade da identificação dos agentes de desenvolvimento presentes na sua célula institucional e social. Essa identificação se faz necessária, uma vez que esses agentes e instituições são tanto o objeto como os sujeitos do processo de desenvolvimento.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é identificar e hierarquizar a interação ou cooperação que existe entre os atores públicos e privados da região pertencente ao Corede Produção, localizado no estado do Rio Grande do Sul. Em particular, identificar o entrelaçado institucional e a complexa rede de relações entre elas, bem como o tecido social entre os atores públicos e privados.

A relevância deste estudo encontra-se nas informações produzidas em relação à interação existente entre a sociedade civil e o setor público na região estudada.

Referencial teórico

A dinâmica do desenvolvimento local e regional

O desenvolvimento é o fio condutor da orientação das atividades locais e regionais e dele derivará a necessidade de formular políticas e elaborar planos que as implementem.

Para Finamore e Montoya (2003), no processo de desenvolvimento recente há a emergência de um conceito de redes, ou sistema de cidades, que pretende traduzir as novas interações existentes entre cidades e a importância da noção de circulação de fatores de produção (capital humano, recursos naturais, conhecimento tecnológico e capitais financeiros) entre os centros de maior dinamismo.

Segundo Rezende (2006), as teorias do desenvolvimento regional podem ser sistematizadas de três formas: a partir de dentro, a partir de fora e a partir da organização do sistema urbano. A primeira enfatiza a especialização e a diversificação das atividades regionais, aumento da produtividade, formação de capital, infraestrutura, interação interna das regiões, inovação tecnológica e social. A segunda procura externamente os recursos naturais e humanos, acesso à informação, matéria-prima e mercadorias do seu exterior. Por fim, a organização do sistema urbano procura transmitir a inovação e a mobilidade para as áreas envolvidas, integrar fatores econômicos, sociais e políticos do desenvolvimento local e regional, inter-relacionar os determinantes externos e internos e incrementar as economias de urbanização, minimizando custos e procurando efetividade da região.

De acordo com Rezende (2006), o desenvolvimento local e regional dos municípios envolve inúmeras e divergentes questões vinculadas às diversas temáticas e assuntos municipais. Os municípios têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e demandado a sua participação na condução dos municípios. Os gestores locais vêm enfrentando constantemente desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e de planejamento.

A necessidade de informações que permitam visualizar o sistema econômico e social como um todo, e em partes, é de fundamental importância para o planejamento da cidade, por parte dos gestores públicos e privados, para permitir a maximização do bem-estar social e dos recursos privados investidos. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico torna-se uma preocupação constante, na medida em que a tomada de decisões poderá direcionar e redirecionar o destino de uma sociedade.

Nos estados federativos, existe uma série de ações voltadas à promoção de uma maior equidade na distribuição espacial do desenvolvimento. No que se refere

ao Rio Grande do Sul, é importante, destacar a utilização de uma escala de abordagem baseada em macrorregiões, que vem possibilitando uma maior compreensão das causas e da dinâmica do processo de desenvolvimento espacial deste estado.

Do ponto de vista das iniciativas governamentais, a criação e posterior implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1992, constituíram um marco decisivo no esforço de mobilizar representantes regionais e construir uma política comprometida com os interesses das diversas regiões do estado (CARGNIN; LIMA, 2009).

Diante do exposto, observa-se que para a discussão do desenvolvimento regional dois pontos são importantes. O primeiro são os processos econômicos e sociais que ocorrem numa região. O segundo ponto é a capacidade de a sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno de forma a alcançar os padrões de desenvolvimento das regiões mais avançadas, com qualidade elevada de vida de seus cidadãos.

A dinâmica da participação da sociedade civil

Uma sociedade civil forte e organizada é um dos mais importantes pré-requisitos para a consolidação democrática. Mais do que qualquer outro componente constituinte dessa forma de governo, é a sociedade civil que dá legitimidade à autoridade do Estado e às práticas democráticas.

Para Moura (1998), quando a sociedade atua de forma organizada, desempenha importante papel na preservação da forma democrática de governo, ao monitorar possíveis abusos de governantes e participando da formulação de políticas públicas, especialmente por meio de grupos de interesse. Os grupos de pressão oriundos da sociedade civil estão presentes no cenário político nacional e desempenham um importante papel no processo de tomada de decisão pública, pois são o canal mais prático para a articulação dos interesses da sociedade civil.

Nas palavras de Bobbio (1988), o único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é a atribuição ao maior número de cidadãos do direito de participar direta e indiretamente na tomada das decisões coletivas.

Nos últimos anos, organizações da sociedade civil estabeleceram-se como atores sociais relevantes nos processos políticos e econômicos tanto no Brasil quanto no cenário internacional. Essas organizações, por meio de suas inserções, representações eficientes dos interesses públicos, participação popular em suas atividades, propostas e estruturas de organização, são como vetores da modernização da gestão

de políticas sociais no país. Nesse contexto, a relação das organizações da sociedade civil com o Estado e as empresas exercem diferentes papéis. Num dado momento, elas podem agir no controle da execução de projetos sociais, em outros, na execução de políticas públicas, ou exercê-los simultaneamente (TEODOSIO, 2008).

De acordo com Wampler (2010), a participação tanto do Estado quanto da sociedade civil produz novas formas de engajamento entre esses atores. Essa interação está produzindo novas redes, novos mecanismos de comprometimento sobre acordos firmados e novos tipos de conexão entre ativistas de movimentos sociais, líderes comunitários, especialistas em políticas públicas, burocratas e prefeituras. O impacto mais significativo dessa interação é que juntos eles ajudam a criar e a expandir comunidades de políticas públicas, comunidades de associativismo e comunidades políticas.

As redes sociais: forma de interação entre o governo e a sociedade civil

A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos interorganizacionais que emergem na atualidade, indica o incremento dos processos de interdependência entre atores e organizações e, particularmente, entre agentes públicos e privados.

Para Moura (1998), a abordagem de redes expressa um tipo de articulação que envolve uma pluralidade de atores, sejam eles da mesma, sejam de distintas esferas de governo, empresas de porte e atividades diversas, ONGs, organizações populares, de categorias profissionais e/ou de outra natureza. Essa articulação é menos hierárquica e estruturada, tendo em vista problemas/projetos delimitados, com base em relações mais ou menos formais e regulares. Destacam-se, ainda, as ideias de cooperação: mobilização de recursos, de solidariedade, de confiança; em se tratando do campo da ação pública, distinguem-se outros sentidos: o processamento de conflitos e divergências, a negociação e a democratização dos processos decisórios.

A atuação por meio de redes, na medida em que compreende uma concertação ampliada de capacidades e forças, é tida como uma estratégia de empoderamento das organizações da sociedade civil (OSC) e movimentos, com vistas à maior visibilidade, reconhecimento e legitimação junto às suas contrapartes, tanto em campos políticos nacionais, como em campos políticos internacionais-globais (BARROS, 2010).

Determinar o rol da sociedade civil regional no desenvolvimento endógeno significa definir o conjunto de instituições e pessoas que a compõem, caracterizando

suas interações e o alcance das decisões envolvidas, assim como as fontes de poder e capacidade de ação que tais interações assinalam.

Diante disso, qualquer intenção de ativação das sociedades regionais requer definir esse conjunto de pessoas e instituições, os fluxos de decisões e conhecimento que atravessam suas interações.

Considerações sobre o Corede Produção

Em razão das grandes diferenças regionais no Brasil, e mesmo dentro dos estados, é consenso a necessidade de descentralização do processo de tomada de decisões de políticas públicas, sejam sociais, sejam ambientais ou econômicas. De fato, o processo de regionalização orçamentário para o financiamento dessas políticas é um dos preceitos da Constituição de 1988 do Brasil e de 1989 do Rio Grande do Sul.

Nesse contexto surgem as “regiões funcionais”, uma agregação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), que são áreas de planejamento oficial do estado do Rio Grande do Sul. Dentro das regiões funcionais, encontram-se os 28 Coredes do estado do Rio Grande do Sul: Centro Sul, Metropolitano do Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Campos de Cima da Serra, Hortênsias, Serra, Litoral, Sul, Campanha, Fronteira Oeste, Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial, Alto Jacuí, Central, Jacuí Centro, Vale do Jaguarí, Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção, Rio da Várzea.

O Corede Produção, fundado em 17 de outubro de 1994, é uma pessoa jurídica de direito privado, organizado na forma de associação civil, sem fins lucrativos, sendo constituído pelos seguintes municípios: Almirante Tamandaré do Sul, Camargo, Carazinho, Casca, Chapada, Ciríaco, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Marau, Mato Castelhano, Muliterno, Nova Alvorada, Passo Fundo, Pontão, Santo Antonio do Palma, Santo Antonio do Planalto, São Domingos do Sul, Vanini e Vila Maria.

A população do Corede Produção em 2008 era de 349.200 e corresponde a 3,26% da população do estado do Rio Grande do Sul. Para o ano de 2007, o Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul era de R\$ 196.828,47 (em milhões de reais) e de R\$ 6.819,80 (em milhões de reais), o que corresponde a 3,46% do PIB do estado do RS (FEE, 2011).

Dentre os objetivos do Corede Produção estão:

- a) Promover o desenvolvimento regional e estadual, harmônico e sustentável, por meio da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando

- à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente;
- b) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
 - c) elaborar e manter atualizados a Agenda e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional;
 - d) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição estadual;
 - e) respaldar as ações do governo do estado na busca de maior participação nas decisões nacionais;
 - f) integrar o sistema estadual de planejamento, nos termos do art. 168 da Constituição estadual;
 - g) dispor de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviço e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório.

Método de pesquisa

A pesquisa evidencia características de cunho descritivo, com abordagem quantitativa e corte seccional. A pesquisa descritiva, segundo Gil (1995), tem como principal objetivo descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

A população da pesquisa compreende os municípios pertencentes aos Coredes do estado do Rio Grande do Sul.

Coleta de dados

Determinar o rol da sociedade civil regional no desenvolvimento endógeno significa definir o conjunto de instituições e pessoas que a compõem, caracterizando suas interações e o alcance das decisões envolvidas, assim como as fontes de poder e capacidade de ação que tais interações assinalam.

Diante disso, qualquer intenção de ativação das sociedades regionais requer definir esse conjunto de pessoas e instituições, os fluxos de decisões e conhecimento que atravessam suas interações.

No presente caso, se analisa a Região da Produção, composta por 23 municípios, na região do Planalto rio-grandense. As instituições e pessoas relevantes da sociedade regional analisada foram definidas a partir dos membros de organizações com personalidade jurídica.

Como ponto de partida, a pesquisa utiliza a técnica da sociologia quantitativa, chamada “sociograma”. Especificamente, constrói-se uma matriz interinstitucional, do maior tamanho possível, mostrando em colunas e linhas idênticas organizações presentes na região ou localidade. Em seguida, cada lacuna na diagonal mostra o tipo de relação que vincula ao respectivo par de instituições. As relações são: neutralidade, conflito ou de cooperação, e se atribui um valor numérico a cada modalidade; por exemplo, 1, 2 e 3 para relações neutras, de conflito ou de cooperação.

Uma vez completada a matriz, é possível calcular um índice ou coeficiente de cooperação (ou de conflito, ou de neutralidade) simplesmente somando os valores das lacunas respectivas e dividindo tal soma pelo máximo teórico.

Para identificar e ordenar os personagens da sociedade civil, devem-se hierarquizar as organizações, dando-lhes um valor ou uma categoria em função de seu papel no desenvolvimento regional. Em seguida, devem-se hierarquizar seus personagens e para isso se adota um organograma padronizado (consistente ao redor de dez cargos: presidente, diretores etc.) assinalando a cada cargo um valor. Dessa forma, cada personagem de cada organização aparecerá com um valor numérico que representa seu “peso ponderado específico” na trama social.

Para realizar este trabalho utilizou-se o *software* Elite, disponibilizado pela Cepal. Após a identificação dos atores, estes são convocados para discutir, formular, aprovar, socializar e executar o projeto coletivo de desenvolvimento.

No contexto anterior, é possível aventurar uma classificação das organizações da sociedade civil a partir da relação entre o acesso coletivo ao poder de decisão, característica fundamental da participação. Nesse contexto e de acordo com Flisfisch, Franco e Palma (1980), é possível distinguir três níveis de participantes segundo o grau e a qualidade de organização de cada ator:

- a) Atores institucionais com alto grau de organização formal, definida por leis e regulamentos de caráter nacional e persistentemente ativos, pelo menos ao decidir a legalidade que os condiciona.
- b) Atores que exibem grau significativos de organização formal, persistentemente ativos, cuja ação está relacionada ao território das jurisdições comuns, municipais e regionais funcionais ou territoriais.
- c) Atores com baixo grau de organização, não organizados ou cuja natureza impossibilita sua organização.

Limitações do estudo

Na tarefa de definir os contornos dessa sociedade civil, uma das dificuldades apresenta-se quanto às fontes de informação sobre as lideranças que podem se encontrar dispersas nos cadastros de múltiplas instituições, ou até mesmo com base em critérios subjetivos das principais lideranças.

Análise dos resultados

A rede social do Corede Produção no estado do Rio Grande do Sul

No presente caso, se analisa a região da Produção, composta por 23 municípios, na região do Planalto rio-grandense. As instituições e pessoas relevantes da sociedade regional analisada foram definidas a partir dos membros de organizações com personalidade jurídica.

O procedimento que se adotou na identificação das lideranças da região da Produção foi uma convocação pública direcionada às principais instituições da região para um evento de diagnóstico regional e participativo chamado de “Busca da Visão de Futuro”, ocorrido em 19 de maio de 2008. As instituições líderes desse processo foram as prefeituras, câmaras de vereadores, associações comerciais e industriais, sindicatos rurais patronais, sindicatos e associações de trabalhadores, conselhos municipais de desenvolvimento, universidade, instituições de pesquisa e extensão e o sistema S (Sebrae, Senai, Senar etc). Ao todo participaram 250 lideranças, que se dedicaram durante toda uma manhã e uma tarde na definição do futuro da região. Nesse evento compareceram 195 organizações com personalidade jurídica com um âmbito de ação regional das mais diversas naturezas, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Instituições participantes do Planejamento Regional

Organização	Quantidade
Prefeituras municipais	23
Câmara de vereadores	23
Secretarias municipais	31
Associações	33
Escolas	09
Clubes	05
Sindicatos	12
Entidades religiosas	05
Conselhos municipais	05
Supermercados	01
Entes privados	10
Emissoras de rádio e televisão	04
Serviços (sistema S)	09
Centros	03
Sociedades	04
Bancos	03
Cooperativas	04
Hospitais	02
Órgãos públicos	05
Universidades	01
Institutos	03
Total	195

Fonte: Dados da pesquisa.

Além dos nomes das instituições, o trabalho implicou também definir outros parâmetros como a importância interna do participante dentro de sua organização, a importância relativa de cada instituição e o tipo de relação interinstitucional, se cooperativa, conflitiva, neutra ou indefinida.

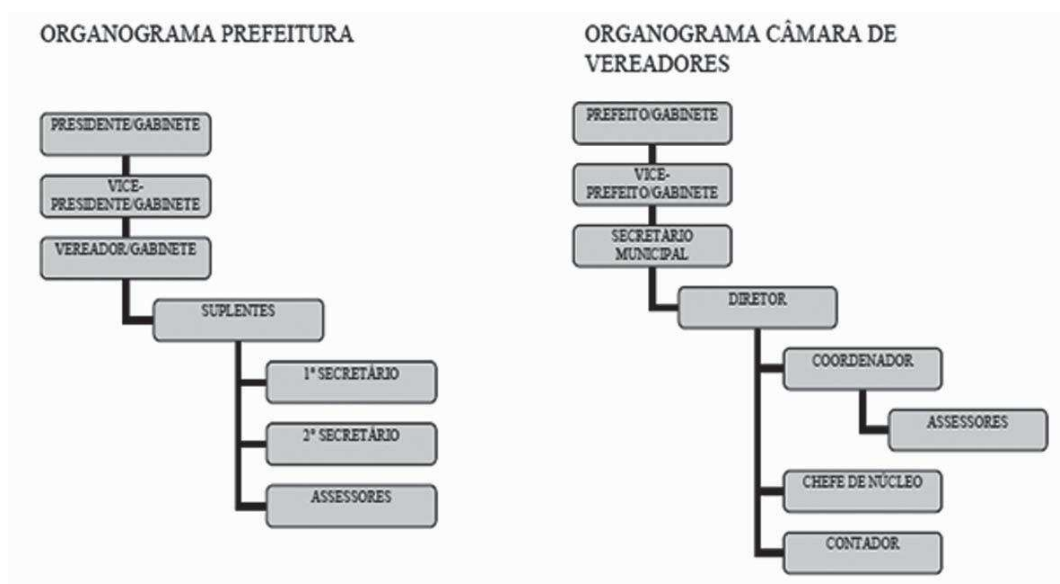
Um procedimento levantado foi a estrutura formal das organizações participantes para a definição da importância interna das lideranças, visto que esta é a relação direta definida entre cargo ocupado e nível de importância.

Importância interna do cargo	
9	Presidente - Dir. Geral - Dir. Executivo - Prefeito - Líder Com. - Reitor - Delegado Regional
8	Vice-Presidente - Subdiretor - 1 , 2 , 3 Vice- Presidentes - Rep. Legal - Vice-Reitor - Delegado de Polícia
7	Secretário - Secretário Municipal - Secretário Geral - Diretor - Comandante
6	Tesoureiro - Auditor - Contador - Vereador - Coordenador - Chefe de Núcleo
5	Administrador - Diretor Técnico - Dir. de Finanças - Gerente - Professor - Chefe de Escritório
4	Diretor Conselheiro - Assessor - Associado - Suplente - Extensionista Rural - Supervisor - Soldado
3	Último Presidente - Último Presidente Suplente

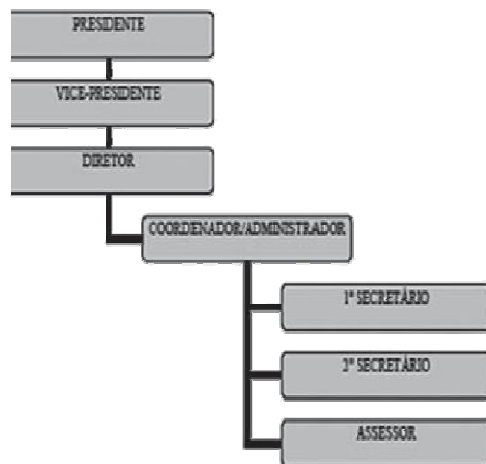
Fonte: Dados da pesquisa

Quadro 1: Importância interna institucional

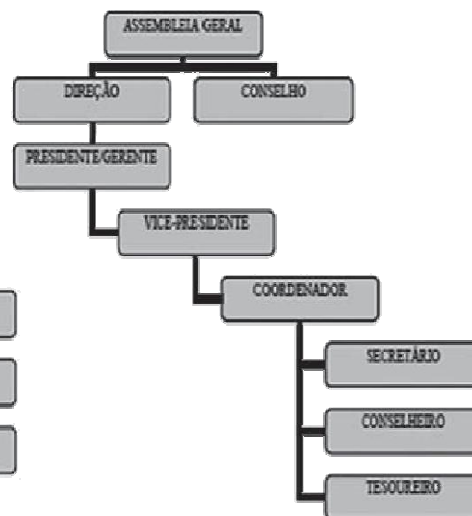
Para complementar a visualização das hierarquias internas das instituições, apresentam-se a seguir os organogramas resumidos das instituições participantes analisadas.



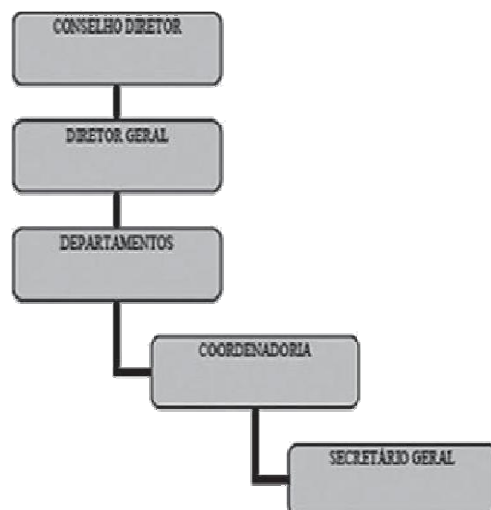
ORGANOGRAMA ASSOCIAÇÕES



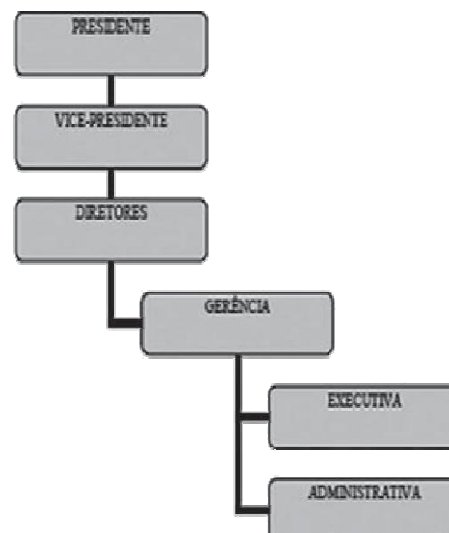
ORGANOGRAMA SINDICATOS /COOPERATIVAS



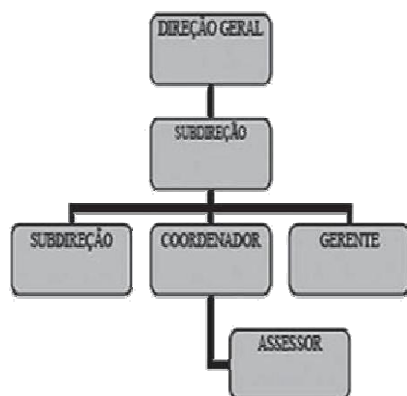
ORGANOGRAMA CENTROS



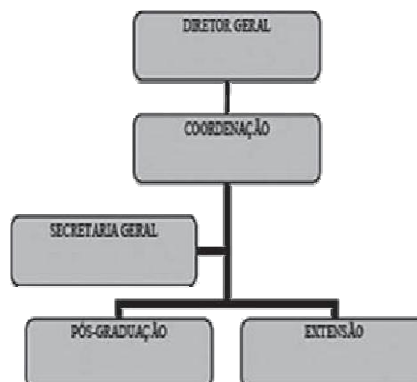
ORGANOGRAMA BANCOS



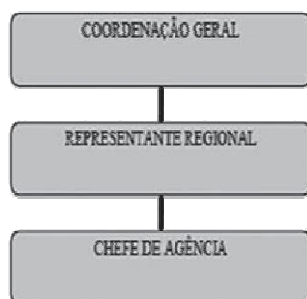
ORGANOGRAMA HOSPITAIS



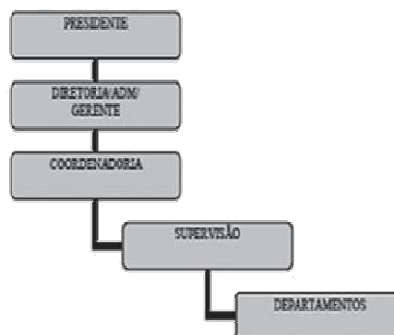
ORGANOGRAMA FACULDADE



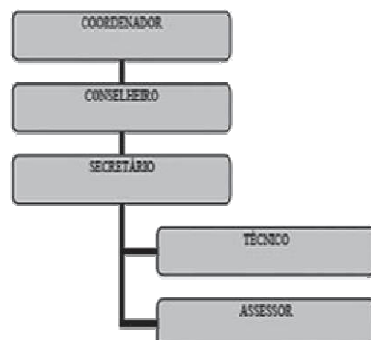
ORGANOGRAMA EMPRESA PRIVADA



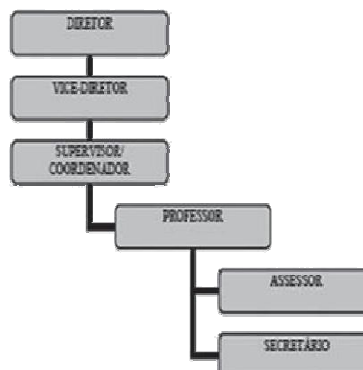
ORGANOGRAMA IBGE



ORGANOGRAMA COORDENADORIAS



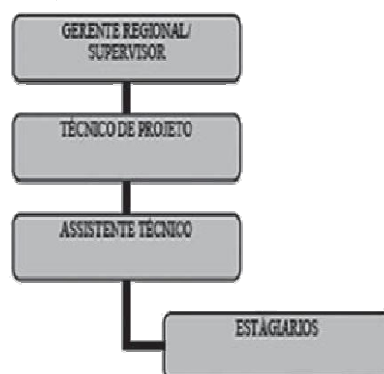
ORGANOGRAMA ESCOLAS



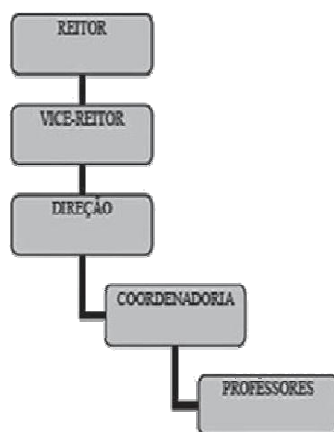
ORGANOGRAMA IGREJAS



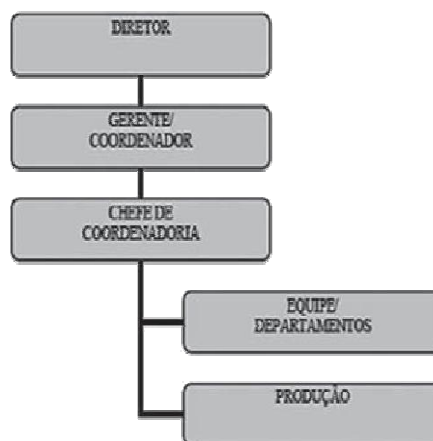
ORGANOGRAMA SEBRAE



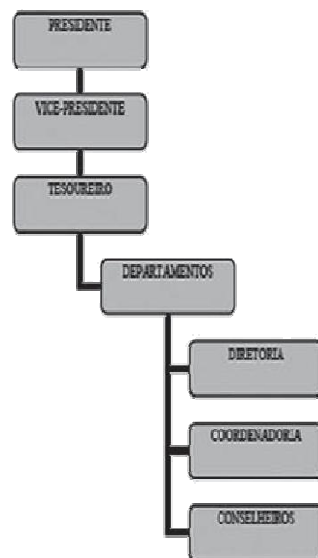
ORGANOGRAMA UPF



ORGANOGRAMA EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO



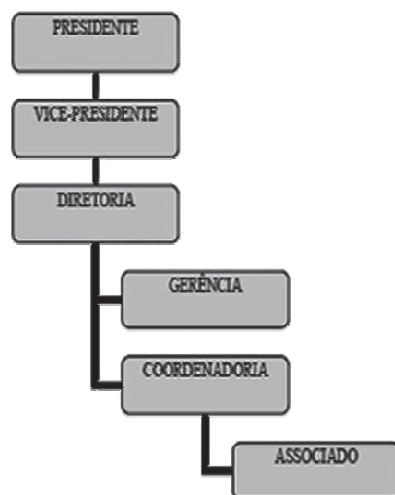
ORGANOGRAMA CONSELHOS



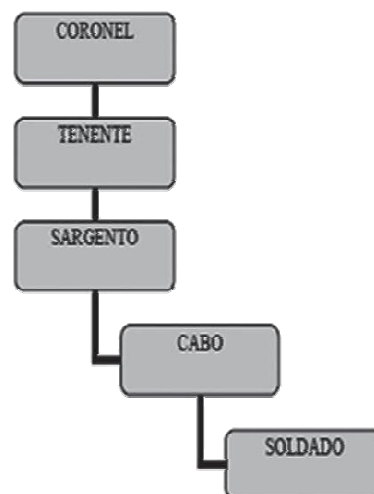
ORGANOGRAMA POLÍCIA CIVIL



ORGANOGRAMA ACIC/CDL/ACISA



ORGANOGRAMA BRIGADA MILITAR



Por último, para o insumo importância interinstitucional, entrevistaram-se todas as lideranças participantes do evento, anteriormente citado, do processo de construção de uma agenda regional, os quais, por sua atividade, deveriam conhecer a dinâmica regional, opinando segundo uma escala ordinal (de 0 a 100) a respeito da importância das diversas organizações pesquisadas.

No total, solicitou-se a cada pessoa que opinasse sobre cada instituição identificada conforme questionário mostrado no Anexo 3. Isso gerou um nível de importância quantificado (de 0 a 100) para cada instituição, onde o sistema pondera a importância interna de cada membro.

Os relatórios gerados pelo *software* Elite são tanto de tipo básico como analítico, gerados a partir da definição dos parâmetros referidos: importância interna, importância interinstitucional e lideranças identificadas.

Nesse contexto de investigação, o sistema gera as seguintes listas:

- *instituições*: organizações com personalidade jurídica pertencentes à região da Produção, ordenadas de acordo com sua importância relativa interinstitucional ou ordenadas por sigla;
- *personagens regionais*: lideranças das instituições pesquisadas, ordenadas por importância social (soma das importâncias internas ponderadas pela importância das instituições a que pertencem);
- *relações interinstitucionais*: que indica a relação de conflito, cooperação, neutralidade ou indefinida no tecido social configurado pelo total das organizações e
- *índices interinstitucionais*: que apresenta a porcentagem de casos nos quais a relação entre instituições é conflitiva, neutra ou de cooperação.

A Tabela 2 mostra a importância relativa interinstitucional das organizações, com personalidade jurídica, pertencentes à região da Produção e que se mostraram comprometidas com o processo de visualização do futuro regional. Observa-se que algumas instituições foram solicitadas a dar nota de importância de maneira agregada, como prefeituras municipais, câmaras de vereadores, associações, escolas, clubes, sindicatos, entidades religiosas, conselhos, supermercados, entidades privadas, emissoras de rádio e TV, serviços (Embrapa, Sebrae etc.), sociedades, bancos, órgãos públicos, universidades, institutos, etc.

Verifica-se que a instituição de maior importância para a região são as prefeituras municipais, seguidas pelos hospitais, pela Universidade de Passo Fundo e pelas escolas municipais e estaduais e faculdades. De menor importância se encontram as organizações não governamentais, os sindicatos de trabalhadores municipais, o serviço de proteção ao crédito e os partidos políticos.

Essa ordenação permite identificar, além dos principais agentes apoiadores e considerados importantes para o projeto de desenvolvimento regional, também um ordenamento temático de questões de natureza social e econômica. No caso, as instituições voltadas a saúde, educação e segurança obtiveram maior peso dos que as instituições ligadas a questões econômicas.

Tabela 2: Importância relativa das instituições da região da Produção

Sigla	Nome	Importância	Âmbito de operação	Extensão
Pref. munic.	Prefeituras municipais	91	Governamental	Municipal
Hosp.	Hospitais	90	Saúde	Regional
UPF	Universidade de Passo Fundo	90	Educação	Regional
Esc. mun. e est.	Escolas municipais e estaduais	88	Educação	Munic/Regional
Facul.	Faculdades	86	Educação	Regional
BM	Brigada Militar	86	Segurança	Regional
Sec. munic.	Secretarias municipais	86	Governamental	Municipal
Ass. div.	Associações diversas	85	Diversos	Munic/Regional
Emp. priv.	Empresas privadas	84	Comércio	Munic/Reg/Nac.
CB	Corpo de Bombeiros	84	Segurança	Regional
Ascar/Emater	Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica Rural	84	Comércio	Regional
Banc./coop.	Bancos/Cooperativas de crédito	83	Fomento	Nacional
Jornais	Jornais	82	Telecomunicação	Nacional
Em. de Rad. e Tel.	Emissoras de rádio e televisão	82	Telecomunicação	Nacional
Câm. de Ver.	Câmara de Vereadores	82	Governamental	Municipal
Cons. mun.	Conselhos municipais	82	Governamental	Municipal
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	82	Agropecuária	Nacional
Acisa	Associação Comercial, Industrial de Serviços e Agropecuária	81	Indústria e comércio	Regional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas	81	Governamental	Nacional
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	81	Serviços	Nacional
Sind. div.	Sindicatos diversos	80	Ind/Com/Agrop/Serv	Munic/Regional
PC	Polícia civil	80	Segurança	Regional
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	80	Serviços	Nacional
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial	80	Serviços	Nacional
Esc. priv.	Escolas Privadas	79	Educação	Regional
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas	79	Comércio	Regional
Sind. dos Trab. Rurais	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	79	Rural	Regional

Sist./Cent.	Sistemas/Centros	78	Diversos	Munic/Regional
DP	Defensoria Pública	78	Jurídico	Regional
Sigla	Nome	Importância	Âmbito de Operação	Extensão
Coor. Estad.	Coordenadorias Estaduais	78	Governamental	Regional
Coop. Agrop. e Ind.	Cooperativas Agropecuária e Industrial	78	Agropecuária e Indústria	Regional
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social	78	Previdência Social	Nacional
SESI	Serviço Social da Indústria	78	Industrial	Regional
SESC	Serviço Social do Comércio	78	Comércio	Regional
PR	Polícia Rodoviária	77	Segurança	Regional
Ass. de Bairros	Associação de Bairros	74	Governamental	Municipal
PGQP	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade	73	Serviços	Regional
Fetag-RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul	73	Agricultura	Regional
Club. Soc.	Clubes sociais	73	Social	Regional
Sind. patr. rurais	Sindicatos patronais rurais	72	Rural	Regional
Farsul	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul	72	Agricultura	Regional
Fecomércio-RS	Federação do Comércio do Rio Grande do Sul	72	Comércio	Regional
Igrej. e Corp. Evan.	Igrejas e Corporações Evangélicas	71	Religião	Regional
Sind. do Com. Varejista	Sindicato do Comércio Varejista	71	Comércio	Regional
Federasul	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul	71	Serviços e Comércio	Regional
ONGs	Organizações Não Governamentais	70	Privado	Regional
Sind. dos Trab. Munic.	Sindicato dos Trabalhadores Municipais	70	Associação	Municipal
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito	70	Governamental	Nacional
PP	Partidos políticos	62	Governamental	Regional

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 3 apresenta a porcentagem de casos nos quais a relação entre instituições é conflitiva, neutra, indefinida ou de cooperação. Foi questionado a todas as lideranças identificadas, além da importância das organizações, sobre a existência de cooperação ou conflito, da organização a que pertence a liderança com relação às demais. A neutralidade ocorre na ausência de cooperação ou conflito entre as instituições, e a indefinição ocorre se hora existe cooperação, hora existe conflito entre as instituições.

O que se observa é que a cooperação (47,09%) é a relação mais frequente entre as instituições, seguida pela indefinição. O conflito absoluto é raro (0,48%), no entanto a indefinição (33,03%) revela que a região deve avançar em suas relações de forma a se estabelecer uma governança saudável em torno de um projeto de desenvolvimento regional. O índice de neutralidade (19,39%) mostra que para a maioria das instituições (80,61%) há um alto nível de relacionamento entre elas.

A existência de indefinição pode estar relacionada ao processo de sombreamento das ações entre as diversas instituições, o que leva à disputa entre liderança e à definição de papéis entre elas.

Tabela 3: Índice interinstitucional

Indicador	Valor (%)
Indicador de cooperação	47,09
Indicador de indefinição	33,03
Indicador de neutralidade	19,39
Indicador de conflito	0,48

Fonte: Dados da pesquisa.

Ainda há dois relatórios adicionais, mas que ficarão disponíveis somente ao Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção, de forma a auxiliar no seu trabalho de articulação dos atores regionais, preservando as opiniões e garantindo o sigilo de forma a se evitar constrangimentos entre as partes.

O primeiro relatório, chamado “Personagens regionais”, revela as lideranças das instituições pesquisadas, ordenadas por importância social, ou seja, quem são os atores mais importantes e os menos importantes na região. De um modo geral, observa-se nas Tabelas 1 e 2, pressupondo que todos os agentes pertençam somente a uma instituição, que as lideranças mais importantes para a região são os prefeitos (peso 9 para o cargo e peso 91 para a instituição), o reitor da Universidade de Passo Fundo, os diretores de escolas e de faculdades (peso 9 para o cargo e peso 90 para a instituição). O agente acima possibilita prever os agentes mais importantes.

O segundo relatório, chamado “Relações interinstitucionais”, indica as relações de conflito, cooperação, neutralidade ou indefinida do tecido social configurado por cada uma das organizações pesquisadas, decompondo os índices mostrados na Tabela 3.

Considerações finais

Para poder fazer política em âmbito regional, deve-se trabalhar com conceitos como agentes e instituições. É preciso interação, face a face, olho no olho e confiança. O caminho é planejar o crescimento e o desenvolvimento regional num esquema de cooperação público-privada. Para a construção de um projeto de desenvolvimento regional, quais são os desafios e as limitações?

O desafio, além da definição de área temática de interesse regional, também chamado de “eixo aglutinador”, está na identificação de objetivos estratégicos para avançar no desenvolvimento em cada tema e ainda na identificação e na estruturação de programas estruturantes e ações regionais.

No projeto de desenvolvimento da Região da Produção, já em andamento, como dito, iniciado no dia 19 de maio de 2008, com a participação das 250 lideranças pes-quisadas neste trabalho, foram identificados dez temas estratégicos, cada um com três objetivos estratégicos. Por exemplo, no tema “Desenvolvimento regional”, os objetivos estratégicos estabelecidos pelas lideranças regionais foram: 1) Consolidação a visão estratégica regional com maior unidade na busca de investimentos; 2) Incentivar o turismo regional e 3) Diversificar a atividade econômica. Os outros objetivos estratégicos dos demais temas são apresentados na seção de planejamento estratégico disponibilizados no *site* www.condepro.upf.br.

Outro desafio é a identificação dos programas e ações para desenvolver cada um desses objetivos. Como se sabe, a Região da Produção possui uma dinâmica comunitária muito forte e um bom número de ações já está identificado e em andamento, no entanto uma categoria de limitações para o desenvolvimento regional é a coordenação entre os diversos agentes de fomento existentes em nossa região, sejam eles de órgãos dos governos federal, estadual e municipal, de iniciativa privada, de associações ou conselhos setoriais, federações de indústrias, cada uma com seu pacote de programas e projetos, mas sem uma coordenação.

Vê-se o próprio estado do Rio Grande do Sul com dificuldades na área das finanças públicas, e, mesmo em âmbito federal, há uma série de prioridades de políticas públicas. Não é muito razoável permitir que haja superposições e se percam oportunidades de sinergia nas diferentes esferas governamentais.

Com fins de ordenar o território e a atuação das lideranças, e com base ainda no grupo de instituições que tenham como missão o envolvimento com o desenvolvimento regional, foi realizada, recentemente, no final de 2008, uma reforma estatutária do Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção (Corede Produção, regionalmente chamado de Condepro).

Fazem parte hoje da Assembleia Geral Regional o poder público representando pelos prefeitos e presidentes de câmaras; a iniciativa privada, representada pelas associações comerciais e industriais e pelos sindicatos rurais; os trabalhadores, representados pelos sindicatos e associações de trabalhadores; a comunidade, representada pelos Conselhos de Desenvolvidimentos Municipais (Comudes) e ainda por um grupo de instituições de apoio, representadas pela Embrapa, Emater, UPF, Sistema S, além dos deputados com domicílio eleitoral na Região da Produção, e ainda, pelos ex-presidentes do Corede Produção. No novo estatuto está prevista ainda a adesão de novas instituições, quando estas fizerem uma solicitação justificada; no entanto, deverá ser uma entrada planejada.

Outro grupo de limitações num projeto de desenvolvimento regional pode ser a disputa entre os municípios. Tem de haver uma unidade regional. Não se podem criar vários arranjos do mesmo setor na mesma unidade espacial maior, que é a Região da Produção, porque se estará gerando uma concorrência excessiva e atirando no próprio pé da política de promoção do desenvolvimento local. Não é assim; não é criar artificialmente, mas conseguir explorar algumas potencialidades e principalmente entender que nem todos os lugares têm potencialidades para desenvolver algum tipo de arranjo institucional. Deve-se considerar que políticas de transferências, políticas de infraestrutura, logística, fornecimento de educação, saúde, condições urbanas, saneamento e transporte vão desenvolver o entorno como um todo, não apenas um único lugar.

Fala-se que as cidades vão competir. Não vão, porque cidade não compete; quem vai competir no mercado são os agentes. A cidade pode criar condições para que aqueles ali localizados, agentes, empresas, consórcios de firmas, concorram menos entre eles e mais externamente. Cidades não competem.

Nesse sentido, e como este relatório aponta, um ponto importante a considerar são os prefeitos da região, pois este é uma pessoa-chave para o processo de desenvolvimento. Se os prefeitos não tiverem vontade, não acontece desenvolvimento local algum. Nas pequenas comunidades, a maioria das pessoas vive em função da administração pública local. Nesse contexto, ainda, cabe dizer que foi verificado um movimento estratégico em prol do desenvolvimento regional, que é a criação de uma nova associação de municípios, filiada à Famurs, chamada Associação dos Municípios do Planalto (Ampla), com a mesma unidade territorial do Corede Produção.

A experiência recente de regiões bem-sucedidas indica com toda clareza que sistemas produtivos locais se beneficiam de uma ampla gama de arranjos cooperativos. Sabe-se que as políticas locais de desenvolvimento têm a ganhar com uma

articulação extramunicipal. A definição de uma área mais ampla de atuação confere fôlego às instituições supralocais promotoras do desenvolvimento, gera possibilidades de ganhos de escala, diluição de custos e melhor aproveitamento de competências escassas. Esta instituição regional, a Ampla, é um forte instrumento de desenvolvimento regional que prevê a constituição de um fundo de desenvolvimento regional e/ou setorial.

Isso facilitará, e muito, na cooperação intergovernamental e interinstitucional. Ou todos os governos – federal, estadual e municipal –, associados com as instituições privadas com e sem fins lucrativos, pensam conjuntamente em desenvolvimento regional, ou este nunca acontecerá, porque as dificuldades são grandes. Cabe ressaltar ainda o papel da Universidade de Passo Fundo, em razão da dificuldade existente na elaboração de projetos com escala regional, e o forte compromisso que ela tem, e deve reforçar cada vez mais, com a comunidade.

INTERACTION OF PUBLIC AND PRIVATE ACTORS IN PRODUCTION COREDE OF THE RIO GRANDE DO SUL STATE: A MEASURE OF COOPERATION

Abstract

This study aimed to identify, in the Production Zone, the development agents and their existing level of interaction or cooperation. For this, was built a "social program", or inter-institutional matrix, that involves information from 23 municipalities, 95 organizations with legal personality and 250 leaderships. Using the Elite software, provided by Cepal, it was found that the main support agents for the regional development project are the town halls, the hospitals and the University of Passo Fundo. The indicators of cooperation, un-certainty and neutrality reveal that in most institutions there is a high level of relation-ship. However, it is concluded that the region should move forward in their relationships to establish healthy governance around regional development projects.

Keywords: Civil society participation. Inter-institutional matrix. Production zone. Regional economic development.

INTERACCIÓN DE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA COREDE PRODUCCIÓN EN EL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL: UNA MEDIDA DE COOPERACIÓN

Abstracto

Este estudio tuvo como objetivo identificar, en la región de la producción, los agentes de desarrollo y su nivel de interacción o cooperación actuales. Para este, se construyó un "programa social", o una matriz interinstitucional, que abarca informaciones de 23 ciudades, 95 organizaciones con personalidad jurídica y 250 líderes. Usando el software Elite, proporcionado por la Cepal, se encontró que los principales agentes partidarios para el proyecto de desarrollo regional son las prefecturas, los hospitales y la Universidad de Passo Fundo. Los indicadores de la cooperación, la incertidumbre y la neutralidad revelan que en la mayoría de las instituciones hay un alto nivel de relación. Sin embargo, se concluye que la región debe avanzar en sus relaciones para establecer un gobierno sano alrededor de proyectos de desarrollo regional.

Palabras clave: Desarrollo económico regional. La matriz inter-institucional. Participación de la sociedad civil. Zona de producción.

Bibliografia

- ANDRADE, M. C. *Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional*. São Paulo, Atlas, 1987.
- BARROS, F. L. Redes sociais em campos políticos internacionais-globais para o desenvolvimento: perspectiva a partir da experiência brasileira. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 4, n. 2, 2010.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. 2. ed. Paulo: Brasiliense, 1988.
- CARGNIN, A. P.; LIMA, R. S. *Desenvolvimento regional e governança: ação estatal e participação social*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2009. (Texto para discussão, n. 59).
- CLEMENTE, A. *Economia e desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 1994.
- FINAMORE, E. B.; MONTOYA, M. A. Agronegócio gaúcho: PIB e demais agregados. *Ensaaios FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, 2003.
- FINAMORE, E. B. *O Crescimento Setorial da Economia Brasileira no período 1985/96: Uma Análise de Insumo-Produto*. Tese (doutorado). Universidade Federal de Viçosa. Viçosa: UFV, 2001.
- FLISFISCH, A.; FRANCO, R.; PALMA, E. *Dimensiones de una planificación participativa*. E/Cepal/Ilpes. R. 18. Santiago do Chile, 1980.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- LIRA, L.; QUIROGA, B. *Técnicas de análisis regional*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), 2003.
- MONTOYA, M. A. O futuro econômico-social de Passo Fundo: uma preocupação do presente. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, RS: UPF Editora, ano 1, n. 1, p. 48-59, mar. 1993.
- MONTOYA, M. A. et al. *Descrição e previsão do desenvolvimento econômico da região da Produção entre 1970 e 2010*. Passo Fundo: Ediupf, 1999.
- MOURA, S. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes de Análises. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 2, n. 1, p. 67-85, jan./abr. 1998.
- REZENDE, D. A. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 87-104, jul./dez. 2006.
- STOHR, W. *Global challenge and local response*. Seminário sobre datos, técnicas y resultados Del moderno análisis económico regional. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. 14-18 set., Valencia España, 1991.
- TEODOSIO, A. S. S. *Parcerias tri-setoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil*. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- WAMPLER, B. Transformando o estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades-política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.