

**ASSOCIAÇÃO URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA (AUDHE)**

**Terceras Jornadas de Historia Económica**

**Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003-06-02**

**SIMPOSIO N° 10**

**Nombre del Simposio: EXPERIÊNCIAS DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL**

**Coordinadores: Dinizar Ferminiano Becker, UNISC/UNIVATES; Pedro Silveira  
Bandeira, UFRGS y Walter Frantz, UNIJUÍ.**

**Título de la ponencia: FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA  
NOROESTE: experiência de organização social para o desenvolvimento.**

**Autores: Valdir Roque Dallabrida, Dinizar Ferminiano Becker y Anelise Graciele  
Rambo.**

**Apresentador: Valdir Roque Dallabrida**

**Adscripción institucional: UNIJUÍ-Ijuí-RS – UNISC-Santa Cruz do Sul-RS.**

**Correo eletrônico: valdird@unijui.tche.br.**

## **FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA NOROESTE: experiência de organização social para o desenvolvimento<sup>1</sup>**

Valdir Roque Dallabrida<sup>2</sup>

Dinizar Ferminiano Becker<sup>3</sup>

Anelise Graciele Rambo<sup>4</sup>

### **RESUMO**

A região Fronteira Noroeste/RS/Brasil foi ocupada, inicialmente, por descendentes de indígenas missioneiros e posseiros, envolvidos na exploração da erva-mate nativa e em pequenas lavouras de subsistência. Ocorre no início do século passado sua ocupação efetiva, mediante a divisão em lotes, vendidos aos colonos vindos de outras regiões de colonização do Estado, que desenvolveram uma agricultura diversificada, com poucos produtos destinados ao comércio, como os suínos. 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, com o 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, evite 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. Na tentativa de redefinir os rumos do seu desenvolvimento, a Região Fronteira Noroeste, a partir de 2000, empreendeu uma caminhada incomum, concretizada pela constituição do Fórum Regional de Desenvolvimento. Propõe-se caracterizar e analisar o processo histórico recente, como uma experiência singular de organização social para o desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Artigo preparado para apresentação nas «Terceras Jornadas de Historia Económica»-Uruguai. O presente artigo resulta de reflexões resultantes do Projeto de Pesquisa «Desenvolvimento Local/Regional: uma abordagem de diferentes mecanismos e práticas de gestão», desenvolvido na UNIJUÍ com financiamento da FAPERGS-RS.

<sup>2</sup> Geógrafo, professor e pesquisador da UNIJUÍ, mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional na UNISC, membro do grupo de pesquisa ESCORE II-UNISC.

<sup>3</sup> Economista, professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e coordenador do Projeto de Pesquisa ESCORE II, na UNISC.

<sup>4</sup> Graduanda de Geografia na UNIJUÍ, bolsista PIBIC/CNPq até 2002 e atualmente bolsista PIBIC/FAPERGS.

## **1- INTRODUÇÃO**

O recorte territorial que corresponde hoje à Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, é uma das 22 regiões definidas quando da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento<sup>5</sup>, em 1994. É uma região que tem uma história repleta de iniciativas empreendedoras, que demonstram o esforço de sua sociedade, marcada por muito pioneirismo.

Este artigo, na sua primeira parte faz uma retrospectiva histórica da preocupação da região com a construção de seu processo de desenvolvimento, destacando seus eventos principais. Na segunda parte, descreve e analisa o processo histórico recente, destacando especialmente a iniciativa que resultou na constituição do Fórum Regional de Desenvolvimento. Por fim, na conclusão, contempla uma avaliação das perspectivas futuras da Fronteira Noroeste quanto ao seu desenvolvimento, considerando sua trajetória histórica e a conjuntura atual.

A Fronteira Noroeste possui uma tradição histórica de mobilização comunitária para pensar e construir suas alternativas de desenvolvimento<sup>6</sup>. Isso 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. Entende-se que estamos nos referindo a uma região que historicamente, mas também na atualidade, tem demonstrado que a organização social é a causa primeira do desenvolvimento.

## **2- Retrospectiva histórica da região, destacando sua preocupação com a construção de seu processo de desenvolvimento<sup>7</sup>**

---

<sup>5</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 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>6</sup> Ver Rotta, 1999.

<sup>7</sup> Este item do presente artigo utiliza parte de um texto especialmente elaborado para um curso de Capacitação de Executivos Públicos e Agentes Sociais para a Gestão Pública e do processo de Desenvolvimento

A região faz parte da última área incorporada à então província de São Pedro, atual Rio Grande do Sul. Até 1801 ela pertenceu ao domínio espanhol, fazendo parte das Missões Orientais, que se originaram do trabalho de catequese dos índios, pelos jesuítas, desde 1626. A primeira experiência reducional não resistiu à ação dos bandeirantes que saqueavam os povoados em busca de gado e de índios para serem vendidos como escravos nas lavouras açucareiras. Essas constantes investidas dos bandeirantes fizeram com que a experiência fosse abandonada em 1640 e os sobreviventes buscassem refúgio na banda oriental do rio Uruguai. A partir de 1682 os jesuítas retomam a experiência reducional no território riograndense dando início à formação dos “Sete Povos das Missões”, consolidada em 1707 com a fundação do último deles, Santo Ângelo Custódio.

O modelo de organização social que surgiu com as Missões, no noroeste do estado do Rio Grande do Sul, recorte territorial do qual fazem parte, mesmo que não de forma precisa, além da Fronteira Noroeste, as Missões, o Noroeste Colonial e parte do Alto Médio Uruguai, diferenciava-se em muito daquele gestado pela ocupação portuguesa no restante do território gaúcho com base nas estâncias (Schallenberger, Hartmann, 1981; Frantz, 1982; Souza, 1996; Zarth, 1997). Os contínuos conflitos entre Portugal e Espanha pela delimitação de suas fronteiras coloniais transformaram a região das Missões em objeto de luta pela apropriação de suas terras, sua gente e suas riquezas naturais (Souza, 1996, p. 29).

Em 1801, os portugueses conquistaram definitivamente o território dos Sete Povos das Missões, destruindo quase que por completo aquela civilização. Entre os poucos índios missioneiros que conseguiram se salvar, alguns fugiram em direção à margem direita do rio Uruguai, outros refugiaram-se na mata densa da própria região, vivendo de forma dispersa; outros, ainda, transformaram-se em peões de estância, mão-de-obra barata para o latifúndio pastoril (Santos, 1993).

A consolidação do domínio português sobre as Missões deu início à estruturação de um modelo de sociedade que “rompeu radicalmente com a estrutura agrária e social do período jesuítico” (Zarth, 1997, p. 20). Formou-se, nas Missões<sup>8</sup>, após a conquista

---

Local/Regional Integrado, abrangendo as regiões Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial/RS, promovido pelo IPD-Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ-Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, em 2003, elaborado pelo Prof. Ms. Edegar Rota. Ver referência, em Rotta (2003).

<sup>8</sup> Pela regionalização de 1994, Missões tornou-se uma das 22 regiões, tendo como município principal Santo Ângelo, estando distante 60 km de Santa Rosa, principal município da Fronteira Noroeste. Até o início do

portuguesa, uma sociedade onde conviviam dois modelos diferenciados, o das estâncias e o da atividade extrativa, que, por vezes, complementavam-se, tensionavam-se ou ainda estavam em oposição frontal. O domínio das estâncias, mesmo que a extração de erva-mate representasse a maior fonte de arrecadação para os municípios e ocupasse maiores contingentes populacionais, traduzia-se no controle político das municipalidades por parte dos estancieiros-militares que buscaram preservar seus interesses e aumentar suas posses em detrimento de uma grande parcela de peões, escravos, posseiros e coletores de erva que foram sendo, aos poucos, excluídos do acesso à terra como condição de sua própria sobrevivência.

A esse conflito interno gerado pela difícil convivência de dois modelos, por vezes antagônicos, somaram-se fatores externos que resultaram numa redefinição da sociedade regional a partir do final do século XIX. A via férrea que ligava o planalto ao restante do estado e do país chegou a Cruz Alta<sup>9</sup> em 1894, rompendo o isolamento da região e integrando-a definitivamente num projeto nacional de desenvolvimento. Essa ligação, ao mesmo tempo em que atendia aos interesses das elites locais em termos de valorização fundiária, viabilizou a estratégia geopolítica do governo brasileiro de integrar a região ao projeto de desenvolvimento levado a termo em nível nacional. Garantiu-se a ocupação desta parte da fronteira com a Argentina (cf. Zarth, 1997, p. 26 -31), abriu-se uma “frente pioneira” (cf. Zarth, 1997, p. 34) capaz de atrair descendentes de imigrantes das Colônias Velhas que começavam a sofrer pressão demográfica pela falta de terras. Integrou-se a região ao projeto nacional de fortalecimento de um mercado interno comprador de produtos industrializados e vendedor de alimentos para abastecer as regiões agroexportadoras. Atendia-se, assim, aos interesses de criação de forças políticas alternativas que fizessem frente às oligarquias locais e regionais (cf. Gehlen, 1991, p. 53-70).

A criação das colônias oficiais de Ijuí<sup>10</sup> (1890) e Guaraní (1891) e as particulares de Cerro Azul (1902), Ijuí Grande (1892), Vitória (1900), Buriti (1908), Timbaúva (1912), Boa Vista (1912), Steglich (1914) e Santa Rosa (1914) representou a consolidação do

---

século XX, a região abrangida hoje pela Fronteira Noroeste, fazia parte da Região das Missões.

<sup>9</sup> É o principal município da região do Alto Jacuí, próximo 150 km de Santa Rosa, na Fronteira Noroeste.

<sup>10</sup> Principal município do Noroeste Colonial, à 105 km de Santa Rosa.

projeto de colonização com a introdução de imigrantes europeus não-ibéricos<sup>11</sup> ou seus descendentes, neste último caso provenientes das Colônias Velhas<sup>12</sup>.

A concepção de sociedade, trabalho e reprodução da vida, trazidas pelos novos “colonizadores” da região entrou em conflito com a concepção dos seus anteriores habitantes. O “modelo caboclo” (cf. Gehlen, 1996, p. 5–6) sofreu a oposição do modelo proposto pelos descendentes de europeus não ibéricos. Estes últimos, quando chegaram à região, trouxeram uma experiência diferente de agricultura familiar, pois incorporavam uma concepção de trabalho trazida da Europa e, em parte, adaptada à realidade brasileira nas Colônias Velhas e nas Novas Colônias do Planalto<sup>13</sup>.

A partir do momento em que a sociedade regional integrou-se a uma economia de mercado, na década de 40, os critérios étnico-culturais começaram a ser relativizados para justificar o sucesso pessoal e grupal, dando lugar, gradativamente, a critérios econômico-culturais. A estrutura desigual de posse da terra e a “ética do trabalho” podem ser apontados como elementos fundamentais. A primeira permitiu maior acumulação de capital nas mãos daqueles que conseguiam ter maior volume de produto para colocar no mercado. Esses conseguiam negociar melhores preços, vender e comprar diretamente dos atacadistas e reduzir os custos de transporte, promovendo uma acumulação de capital para futuros investimentos, até mesmo na compra da terra daqueles que possuíam apenas um lote ou menos do que isso.

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 com o aumento da comercialização da produção suína houve um maior acesso aos

---

<sup>11</sup> Referindo-se aos descendentes de europeus não provenientes dos países da Península Ibérica (Portugal e Espanha), mas de outros países da Europa. Sempre que a expressão “imigrantes europeus” ou “descendentes de imigrantes europeus” for utilizada no texto, refere-se aos não-ibéricos.

<sup>12</sup> As chamadas Colônias Velhas, referem-se às primeiras regiões colonizadas por imigrantes europeus, como a região de Caxias (italianos, principalmente) e Novo Hamburgo, Lageado e Santa Cruz do Sul (principalmente alemães).

<sup>13</sup> Antigamente, toda a parte mais ao norte do Estado do Rio Grande do Sul era chamada, genericamente, como região do Planalto.

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>14</sup>.

O esgotamento das terras novas levou a uma intensificação do uso daquelas áreas próprias para a agricultura existentes na propriedade. A pouca rotatividade dos produtos cultivados, dada a necessidade de alimentar os suínos e produzir o que tinha demanda no mercado, e a ausência de técnicas de preservação e correção do solo, ocasionaram a queda da produtividade agrícola<sup>15</sup>, levando a um aumento do custo de produção do suíno e à perda da competitividade em relação a outras regiões do estado.

A integração das economias regionais e a formação de um mercado nacional unificado, implementadas pela política desenvolvimentista (cf. Brum, 1993, p. 94–121) do governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956–1960), romperam as barreiras ao livre fluxo de mercadorias e capitais, intensificando a concorrência. As áreas mais próximas ao mercado consumidor, ou melhor, dotadas de infra-estrutura básica (produção de matéria-prima, energia, transportes, comunicação, serviços e mão-de-obra qualificada) tornaram-se mais atrativas ao investimento de capital e capazes de concorrer com maior eficiência no mercado. A economia gaúcha, como um todo, enfrentou dificuldades para adequar-se aos

---

<sup>14</sup> Conf. Rotta, 1999.

<sup>15</sup> Conforme Kappel (1967, p. 2), a produtividade média do milho na região, em 1920, era de 2.100 kg/ha e reduziu-se para 1.200 Kg/ha, em 1966.

novos padrões impostos pela concorrência, que exigiam acréscimos de produtividade e incorporação de novas tecnologias<sup>16</sup>.

A perda da competitividade em relação a outras regiões do estado do Rio Grande do Sul aparecia como o principal problema a ser superado pela economia regional. A pergunta era: como recuperar a competitividade? A solução proposta pelo empresariado comercial e industrial urbano passava pela modernização da agricultura, pela agroindustrialização como forma de agregar valor aos produtos e pela conquista de novos mercados<sup>17</sup>.

Com o aumento da produção de trigo e mais tarde soja, a região mostrou competência, produzindo máquinas para sua colheita: (1) em 1947 a empresa SLC de Horizontina<sup>18</sup>, construía sua primeira trilhadeira; (2) em 1949, a mesma empresa, construía uma colheitadeira tracionada por animais; (3) 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>19</sup>.

O processo de modernização da agricultura, implementado no Brasil a partir da década de sessenta, provocou fortes impactos e rupturas na constituição da sociedade regional. A incorporação de novas técnicas de trabalho e produção, o processo de modernização dos instrumentos e das formas de produzir, a modificação das posturas individuais e coletivas em torno do trabalho e da organização social, aliadas à industrialização dos produtos gerados pela agricultura e pela pecuária, e à criação de uma indústria de máquinas e equipamentos agrícolas, permitiu um reposicionamento em relação ao mercado estadual e nacional, uma integração ao mercado internacional, bem como a disputa por um espaço nesses mercados altamente competitivos.

As relações de solidariedade e ajuda mútua perderam espaço para as relações de competição guiadas pelo critério da eficiência e da produtividade. Os “mais eficientes”, “organizados” e “produtivos” se estabeleceram, progrediram, encontraram espaço e conquistaram poder. Os outros sucumbiram, perderam suas terras, seu emprego, sua

---

<sup>16</sup> Alguns trabalhos elucidam bem essa problemática: Cano (1990), FEE (1976, 1983, 1990), Carrion Júnior (1986).

<sup>17</sup> Conforme Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa (1974, p. 1.225–7).

<sup>18</sup> Segundo município em importância econômica, da região Fronteira Noroeste.

<sup>19</sup> Ambas as empresas, surgiram de grupos de famílias da região e são a origem das duas principais indústrias de colheitadeira automotriz da América Latina – a John Dire e a AGCO-Massey-Fergusson-, hoje de posse do capital externo.



possibilidade de participação e ascensão social. As desigualdades sociais e o processo de exclusão foram justificadas pela diferença de desempenho individual. A sociedade regional assumiu, definitivamente, feições tipicamente capitalistas. A forma e a rapidez com que a região realizou seu processo de redefinição eram exaltados nos discursos locais e na imprensa estadual. A região era novamente apresentada como “modelo” para as demais.

Vejamos o que diz o Prefeito Municipal de Santa Rosa na introdução do texto que apresenta as conclusões do “1º Seminário para o Desenvolvimento da Comunidade de Santa Rosa”, promovido pelo Conselho de Desenvolvimento de Santa Rosa, em novembro de 1965. Neste seminário, apresentou-se às lideranças locais uma pesquisa realizada para a 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:

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).

Um editorial do jornal *Correio do Povo* retrata bem a importância do processo que ocorria na região, processo esse conhecido sob o nome de “Operação Tatu”<sup>20</sup>.

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, como o programa a ser executado, de melhoramento do solo agricultável de Santa Rosa, entre 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 consequências irreversíveis (Pioneirismo santa-rosense, *Correio do Povo*, 20 de agosto de 1967, p. 4).

---

<sup>20</sup> Ver Rotta, 1999, p. 73 e segs.

No imaginário regional, o mito do progresso cedia lugar à idéia de desenvolvimento que seria utilizada a partir daí para representar a intenção e o objetivo com que se mobilizava a sociedade regional. O “mito do desenvolvimento” produziu uma crença cega de que era necessário sacrificar tudo por ele e que todos os esforços deviam ser canalizados para atingir o modelo das “modernas sociedades industriais”. “Aos países mais pobres, para se tornarem também ‘ricos’ e ‘avançados’, era preciso imitar o processo de industrialização desenvolvido nos países ocidentais” (Almeida, 1997, p.36).

A criação da Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa<sup>21</sup>, em 1964, foi um marco significativo desse novo processo de mobilização regional. Em 1965, realizou-se o I Seminário para o Desenvolvimento da comunidade de Santa Rosa. Em 1966, realizou-se a Primeira Festa Nacional da Soja, procurando projetar a região no cenário nacional. 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 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.

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*, *Kanbam*, 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

---

<sup>21</sup> Consta que é na região Fronteira Noroeste que surge a primeira Associação de Municípios do Estado.

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<sup>22</sup> exigiam respostas imediatas da sociedade regional para que fossem pensadas alternativas. As primeiras tentativas de repensar a região diante desses novos desafios ocorrem a partir do final da década de oitenta e sucedem-se durante toda a de noventa<sup>23</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 (CRD – Alto Jacuí, CRD – Médio Alto Uruguai, CRD – Missões, CRD – Noroeste Colonial e CRD – Fronteira Noroeste) e coordenado pelas instituições de ensino superior da região. O plano estabelece, como objetivo básico,

A promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações [...], visando a 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 (CRDS-NOROESTE-RS, 1996, p. 11).

---

<sup>22</sup> Ver Rotta, 1999, p. 127-134.

<sup>23</sup> Ver, só para citar os principais: CEAG-RS/IDERGS, 1988; CRD/NORC, 1994; CRD-NOROESTE, 1996.

Este plano evidencia que a preocupação fundamental não gira mais apenas em torno do crescimento econômico como fórmula mágica capaz de melhorar as condições de vida da população regional, mas chama a atenção à integração dos recursos e das ações, à distribuição equitativa da riqueza gerada e à questão da sustentabilidade. A idéia de “desenvolvimento harmônico e sustentável” é colocada como prioridade básica.

Num passo adiante, um conjunto de Universidades do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, incluindo a UNIJUI, elaboraram o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai, propondo a criação de um Fórum de Desenvolvimento da referida área. Em 1998, através de um projeto de pesquisa conjunta entre a UNIJUI 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)<sup>24</sup>, em nenhum momento da história dessa região se discutiu tanto o tema do desenvolvimento e com o envolvimento de tantos atores<sup>25</sup>.

### **3- Resgate da história recente de organização social para o desenvolvimento**

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>26</sup>, o cerne da problemática da região parece se concentrar na ausência de uma visão consensuada para o seu futuro.

Com base em diversos estudos que estavam sendo realizados sobre a região Fronteira Noroeste, em novembro de 2000, 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

---

<sup>24</sup> Referia-se à 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. UNIJUI, por meio de seus pesquisadores e pelo IPD–Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional), da Assembléia Legislativa, dos Conselhos Regionais do Orçamento Participativo, além de outros.

<sup>25</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>26</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.

acolhida positiva, e foi formada uma comissão para definição de um pré-projeto. Este foi apresentando em nova reunião com um conjunto mais amplo de organizações em dezembro de 2000.

O projeto teve novamente ampla aceitação, tendo sido formada uma comissão interinstitucional para coordenação do processo a ser iniciado com a realização de um seminário regional. A comissão com 27 integrantes foi formada por representantes das seguintes organizações: 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 (Banrisul 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<sup>27</sup>.

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 o *Seminário de Desenvolvimento Regional*, em Santa Rosa. Estiveram presentes aos trabalhos durante o 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 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

---

<sup>27</sup> É um novo momento de reposicionamento da região sobre seu futuro. O aspecto diferencial, agora, é que o processo, fruto da organização social, assume uma postura mais democrática, possibilitando a participação de todos os segmentos da sociedade regional.

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 à 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. Procurar, através do consenso, aprender a tolerar soluções abaixo do nível ótimo e aprender a 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.

### **3.1- Análise do processo regional: algumas reflexões e proposição de continuidade do processo de debate sobre desenvolvimento instituído a partir de 2000 na região Fronteira Noroeste<sup>28</sup>**

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, o dinamismo e o 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.

O processo recente de debate sobre desenvolvimento regional na região Fronteira Noroeste, que teve no Seminário de Desenvolvimento de abril de 2001 e na constituição de Grupos Interinstitucionais de Trabalho, os cinco Comitês, a sua estratégia principal,

---

<sup>28</sup> Essa experiência já foi apresentada, discutida ou relatada em difentes eventos/fontes: (1) no IV Colóquio sobre Transformaciones Territoriales de Montevideo, no Uruguai; (2) na Primeira Jornada de Extensão do Instituto Universitário de Possadas, na Argentina; (3) no I Seminário Internacional e VII Seminário Nacional, da Universidade de Santa Cruz do Sul; (4) em artigo publicado na Revista REDES de Santa Cruz do Sul, revista de circulação acadêmica, e (5) no livro de resumos da III Jornada de Extensão da UNIJUÍ, pela Editora da Universidade.

resultou na constituição do Fórum Regional de Desenvolvimento, constituído por lideranças representativas de todos os segmentos/setores da sociedade regional. 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.

Considera-se fundamental fazer algumas observações sobre o processo. É o que propõe-se abaixo, com a intenção de servir como uma reflexão propositiva, sem a pretensão de que esta seja a única análise. Em primeiro lugar, o processo instituído nos anos de 2000 à 2002, representou um processo de concertação social regional, que, se espera, no futuro próximo tenha a capacidade de construir um “pacto sócio-territorial”<sup>29</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 mesmo grande 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>29</sup> Numa publicação, ainda no prelo, que tem como título «GOVERNANÇA TERRITORIAL: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica para o estudo e análise dos diferentes modos de governança territorial», o tema é aprofundado. Ver Dallabrida & Becker (2003a).

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

A avaliação que se faz 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, destacam-se 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.

### **3.1.2- A ação dos atores regionais como contribuição para a constituição e emergência de um novo “bloco sócio-territorial” de poder<sup>30</sup>**

---

<sup>30</sup> Tema aprofundado em Dallabrida & Becker, 2003 (no prelo).



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 sócio-territorial”. O principal aspecto a isso demonstrar, é a, acima destacada, experiência 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 precisam, superar a fase do “discurso questionador”, construindo novas capacidades e habilidades, iniciando pelo “discurso propositivo”, propondo cenários futuros, 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 passam a integrar as chamadas “forças vivas”<sup>31</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 instituições locais, o que oportunizará a emergência e consolidação de um novo bloco sócio-territorial regional.

### **3.1.3- A necessidade e as condições de constituição de um novo “pacto sócio-territorial” para o desenvolvimento da região Fronteira Noroeste**

Quanto à necessidade de constituição de um novo “pacto sócio-territorial”, a avaliação que se têm 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

---

<sup>31</sup> Não se quer avaliar a dimensão ideológica pejorativa atribuída a esta expressão tradicionalmente. Refere-se às lideranças ativas da sociedade.

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 precisam ser exercitados. Mas, parece indispensável que se comece.

Através de um trabalho de resgate e sistematização das propostas expressas nas diferentes experiências de planejamento do desenvolvimento regional<sup>32</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>33</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 sócio-territorial” 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

---

<sup>32</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>33</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, oportunizando atingir a escala necessária.

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 constituem o que acima chamei de “bloco sócio-territorial”<sup>34</sup>.

### **3.1.4- Avaliação da ação das instituições locais para por 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 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, existem bons exemplos. A Universidade local, a UNIJUÍ, atua efetivamente no debate e execução de ações concretas relacionadas ao desenvolvimento regional. Através do IPD-Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional e

---

<sup>34</sup> Conf. Dallabrida & Becker, 2003 (no prelo).

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.

### **3.1.5- 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 (1998) 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 reconhece 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.

Já se fez referência à necessidade da região possuir mecanismos eficazes de gestão do processo de desenvolvimento regional<sup>35</sup>. Têm-se defendido que a dimensão de “Fórum”

---

<sup>35</sup> Na REA-Revista de Estudos da Administração de dezembro/2001, da Editora UNIJUÍ, aprofunda-se o tema

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.

Tão importante quanto a descentralização, a outra dimensão do poder regional está no que Boisier (1998) chama de *padrão de concertação social da região*. Refere-se a 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!

#### **4. PARA CONCLUIR: 2002-2003, não será a hora da construção de um novo “pacto sócio-territorial” na Fronteira Noroeste?**

Pelo que se conhece das pessoas simples e das lideranças regionais, o desafio da construção de um novo “pacto sócio-territorial” 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>36</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? A região já começou, precisa avançar. Como não há um caminho único a seguir, basta que os diferentes atores 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 sócio-territoriais, avançar, desencadeando um processo amplo de “planejamento estratégico/participativo do desenvolvimento da região Fronteira Noroeste”, com vistas à construção da Agenda 21

---

<sup>36</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.

Regional<sup>37</sup>. O ano de 2003 poderá servir para estruturar novos Grupos Interinstitucionais de Trabalho.

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 futuros, hierarquizando-os em programas/projetos/ações estratégicas “desejáveis”<sup>38</sup>, programas/projetos/ações estratégicas “viáveis”<sup>39</sup> e programas/projetos/ações estratégicas “consensuados”<sup>40</sup>.

Para finalizar, e sintetizando esta reflexão, cabe destacar o que considera-se os dois aspectos fundamentais: (1) seguindo o exemplo no âmbito federal, parece indispensável institucionalizar um processo de “concertação social regional”, que resulte, no “pacto sócio-territorial 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<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> A construção da Agenda 21 Regional é proposta por documento do MMA/PNUD (2000).

<sup>38</sup> Como as necessidades ideais.

<sup>39</sup> O que é viável (sócio-econômico-político-cultural e ambientalmente), das necessidades ideais.

<sup>40</sup> Do viável, aquilo que seja consensualmente (entre todos os segmentos da sociedade regional) definido como prioritário/estratégico.

<sup>41</sup> Está em processo, atualmente (1º semestre/2003), a apresentação e debate com as principais instituições e organizações regionais, da sugestão da UNIJUÍ, através do IPD-Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, de implementar a proposta aqui evidenciada.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander. **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais** na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA GRANDE SANTA ROSA. **Planejamento microrregional**. Termos de referência. Santa Rosa, 1974.

BOISIER, Sergio. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. **EURE** (Santiago-CL), set. 1998, vol. 24, n. 72, p. 53-69.

BRUM, Argemiro J. . **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 12. ed. Petrópolis: Vozes; Ijuí: UNIJUÍ, 1993.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

CARRION JÚNIOR, Francisco M. . **O Rio Grande em busca de novos caminhos**. Por um projeto regional. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

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. **PACTOS SOCIAIS: 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. A gestão societária do processo de Desenvolvimento Local/Regional. In: **REA-Revista de Estudos da Administração**, Ijuí(RS): Editora UNIJUÍ, ano 2, nº 3, jul./dez. 2001.



\_\_\_\_. **NOVA DINÂMICA TERRITORIAL EM CONSTRUÇÃO: a experiência da Região Fronteira Noroeste/RS/Brasil.** In: IV Colóquio Internacional sobre Transformaciones Territoriales – 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.** In: 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 para o estudo e análise dos diferentes “modos de governança territorial.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 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.

FRANTZ, Telmo Rudi. **Cooperativismo empresarial e desenvolvimento agrícola: o caso da COTRIJUÍ.** Ijuí: FIDENE, 1982.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE). **Análise da indústria de transformação no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 1976. 25 anos de economia gaúcha, v. 4.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE). **A produção gaúcha na economia nacional: uma análise da concorrência intercapitalista.** Porto Alegre: Edições FEE, 1983.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE). **A economia gaúcha e os anos 80, uma trajetória regional no contexto da crise brasileira.** Tomo 2. Porto Alegre: Edições FEE, 1990.

GEHLEN, Ivaldo. **Terres de lutte et luttés pour la terre: étude sur le mouvement social pour la terre et la réforme agraire au Sud du Brésil.** Tese de doutorado em sociologia, Nanterre, Université de Paris X, 1991. [Tese de Doutorado].

KAPPEL, Paulo. **Plano de melhoramento da fertilidade do solo.** Santa Rosa: ASCAR, 1967.

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.

ROTTA, Edemar; BROSE, Markus; DALLABRIDA, Valdir R. **Seminário sobre Desenvolvimento Regional na Fronteira Noroeste**: textos para subsidiar os debates pré-seminário. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2001, p. 5–16. (Coleção trabalhos acadêmico-científicos. Série Eventos Acadêmicos).

ROTTA, Edemar; DALLABRIDA, Valdir R. . **Fronteira Noroeste: desafios para o desenvolvimento**. Cadernos UNIJUÍ, Série Ciências Sociais, nº 15. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

SANTOS, Júlio R. Quevedo dos. Povoados missioneiros & identidade regional. In: **Encontro de Cientistas Sociais sobre a problemática regional: aportes para o futuro**. Ijuí: UNIJUÍ/UNaM/UNOESC, 1993, p. 108–132 (Anais).

SCHALLENBERGER, Erneldo; HARTMANN, Hélio R. . **Nova terra, novos rumos: a experiência de colonização e povoamento no grande Santa Rosa**. Santa Rosa: Barcellos Livreiro e Editor, 1981.

SOUZA, Roberto de Azevedo e. **Planejamento participativo microrregional: uma extensão da UNIJUÍ**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1996.

ZARTH, Paulo. **História agrária do planalto gaúcho 1850 - 1920**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1997.