

ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DA ATIVAÇÃO DO PATRIMÔNIO TERRITORIAL: A Dimensão Institucional e os Seus Componentes

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14567>

Submetido em: 31/5/2023

Aceito em: 1/7/2023

Rafael Gonçalves Gumiero,¹ Lucas Labigalini Fuini,²
Ángel Raúl Ruiz Pulpon,³ Nelson José Thesing⁴

RESUMO

O recorte deste artigo é apresentar um referencial metodológico da dimensão institucional do Projeto de Pesquisa ProPAT, sistematizado a partir Índice Dimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (Idap). O objetivo é buscar propor um modelo de apreciação e aplicação nos territórios para o Índice de Ativação da Dimensão Institucional (Iadi) orientado pelos componentes capacidade administrativa da estatalidade no território, políticas públicas de apoio ao desenvolvimento e atores, instituições e arenas de concertação. Esses componentes possuem sete variáveis: (i) estrutura administrativa; (ii) instrumentos de programação e planejamento; (iii) estruturas de comunicação, transparência e inovação; (iv) planos, programas e ações públicas; (v) ações públicas de apoio ao desenvolvimento; (vi) ação dos atores e instituições no processo de articulação territorial; (vii) estruturas de conversação concertação social. Ao propor os indicativos representados pelas variáveis pretende-se sugerir uma fórmula que esteja integrada ao modelo do Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (Imap).

Palavras-chave: referencial metodológico; estrutura administrativa; capacidades estatais; território; participação social.

INDEX OF THE INSTITUTIONAL DIMENSION OF THE TERRITORIAL HERITAGE (IDI-PT)

ABSTRACT

The focus of this article is to present a methodological framework of the institutional dimension of the ProPAT Research Project, systematized from the Dimensional Index of Territorial Heritage Activation (Idap). The objective is to propose a model of appreciation and application in the territories for the Index of Activation of the Institutional Dimension (Iadi) guided by the components administrative capacity of the state in the territory, public policies of support to the development, and actors, institutions and arenas of concertation. These components have seven variables: (i) administrative structure; (ii) programming and planning instruments; (iii) communication, transparency and innovation structures; (iv) plans, programs and public actions; (v) public actions to support development; (vi) action of actors and institutions in the process of territorial articulation; (vii) conversation structures social consultation. By proposing the indicators represented by the variables, the intention is to propose a formula that is integrated into the model of the Multidimensional Index of Territorial Heritage Activation (Imap).

Keywords: methodological framework; administrative structure; state capabilities; territory; social participation.

¹ Autor correspondente: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – Unifesspa. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia. Marabá/PA, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/3606249612497573>. <https://orcid.org/0000-0002-6193-8698>. gumiero84@gmail.com

² Instituto Federal de São Paulo – IFSP. São João da Boa Vista/SP, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/8751837355142351>. <https://orcid.org/0000-0003-0514-8429>.

³ Universidad de Castilla-La Mancha. Cidade Real, Castela-Mancha, Espanha. <http://orcid.org/0000-0002-3597-7394>

⁴ Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional. Ijuí/RS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/1975094711329644>. <https://orcid.org/0000-0001-7123-0717>

INTRODUÇÃO

Desde 2021, fazendo parte do Projeto de Pesquisa *O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões* (ProPAT),⁵ estão sendo realizados estudos com o objetivo de propor e validar um instrumental metodológico adequado à perspectiva territorial de análise, com o fim de contribuir para a elaboração de diagnósticos territoriais que favoreçam a prospecção de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento, tendo o patrimônio territorial como referência. Dois textos sintetizam os primeiros resultados dessa investigação: (i) Dallabrida, Rotta e Büttenbender (2021), no qual são apresentados os pressupostos epistêmico-teóricos da pesquisa; (ii) Dallabrida *et al.* (2021), em que são explicitadas as categorias conceituais e os pressupostos metodológicos convergentes com a abordagem territorial do desenvolvimento.⁶

No primeiro trimestre de 2022 a equipe de pesquisa do referido projeto publicou o *Dossiê Temático Patrimônio Territorial*, na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, compreendendo um texto de apresentação e mais seis artigos, no seu conjunto apresentando referenciais para a estruturação de um instrumental metodológico multidimensional que possa ser utilizado na análise e prospecção territorial.⁷ Nesse dossiê, Gumiero *et al.* (2022) apresentaram um conjunto de indicativos teórico-metodológicos que pudessem ser considerados no estudo da dimensão institucional do patrimônio territorial, propondo componentes e variáveis que buscassem apresentar uma visão metodológica analítica para a pesquisa. A partir do balanço entre os componentes e as variáveis foram sugeridos dados para coleta nos territórios.

Desse modo, o objetivo deste novo texto é avançar, buscando-se transversalizar o aprendizado teórico adquirido pela coletânea de estudos formulados pela Projeto de Pesquisa ProPAT, a fim de propor um referencial metodológico que possa ser sistematizado num índice em relação à dimensão institucional, ou seja, o Índice Dimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (Idap).

A análise da dimensão institucional considera as instituições intermediadoras no processo de conversação entre o poder público e os atores sociais nos territórios, na definição de políticas públicas para o desenvolvimento do territorial. Para tal, propõe-se orientar o referencial metodológico da dimensão institucional em três componentes: (i) capacidade administrativa da estatalidade no território; (ii) políticas públicas de apoio ao desenvolvimento e (iii) atores, instituições e arenas de concertação. Entre as variáveis a serem analisadas nos três componentes destacam-se sete delas: (i) estrutura administrativa; (ii) instrumentos de

⁵ Projeto coordenado pelo professor Valdir Roque Dallabrida, referente ao Programa Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Complementarmente faz referência a outros três projetos: (i) O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: um estudo em três regiões do Rio Grande do Sul, envolvendo uma rede de instituições e pesquisadores liderados a partir do PPGDR-Unijuí e apoiado pela Fapergs; (ii) o projeto O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: pressupostos epistêmico-teóricos e proposta de instrumental metodológico, que está em execução no PPGDTS – UFPR; (iii) Patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento dos territórios: estudo da dimensão social em um município da fronteira noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

⁶ Em Dallabrida (2020a) apresenta-se uma base teórica para fundamentar a dinâmica territorial do desenvolvimento.

⁷ A apresentação de Valdir Dallabrida e os demais artigos do Dossiê estão disponíveis em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/issue/view/73>

programação e planejamento; (iii) estruturas de comunicação, transparência e inovação; (iv) planos, programas e ações públicas; (v) ações públicas de apoio ao desenvolvimento; (vi) ação dos atores e instituições no processo de articulação territorial; (vii) estruturas de conversação concertação social.

Entende-se que, com esse conjunto de componentes e variáveis e os instrumentos de coleta de dados necessários para sua fundamentação, é possível estruturar uma proposta metodológica para, finalmente, se apurar o Índice de Ativação da Dimensão Institucional (Iadi), como parte de um índice integrado, o Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (Imap).

O texto está dividido, além desta introdução, em dois tópicos além das considerações finais. O primeiro tópico abordou os aspectos conceituais da dimensão institucional do Patrimônio Territorial. No segundo foi analisado o aspecto indicativo que compreendeu a definição das variáveis de cada componente e as suas formas de coleta.

ELEMENTOS CONCEITUAIS DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PATRIMÔNIO TERRITORIAL

Nesta parte do texto, dividida em três subseções, o foco será direcionado a aportar elementos de caráter conceitual, mas que têm implicações metodológicas para o estudo da dimensão institucional do patrimônio territorial.

Estrutura Administrativa e o Papel do Estado na Dinâmica Territorial do Desenvolvimento

A divisão político-administrativa atualmente existente no território de um país define o contorno e desenho da maioria das políticas de desenvolvimento territorial. Para além dos formatos mais tradicionais das entidades subnacionais (Estados, províncias, municípios, comarcas, juntas, etc.), surgem novos desenhos espaciais de políticas públicas que fomentam novas territorialidades, com recortes regionais que aglutinam municípios e áreas sob comando de diretorias e coordenadorias que operam neste âmbito e em torno das quais são produzidos arranjos de governança para a gestão dessas políticas, arranjos que podem ser mais ou menos horizontais e de concertação ampla ou restrita.

Esses novos desenhos produzem, sob o mesmo marco geográfico de tipo político-administrativo, o entrecruzamento de escalas de políticas públicas diversas, oriundas de diversos setores (saúde, educação, indústria, agricultura, ciência e tecnologia, assistência social). Essas políticas, em sua inserção territorial, podem levar à complementaridade e subsidiariedade operacional, multiplicando a potência do desenvolvimento, ou acarretar na sobreposição e duplicidade das ações, com desperdício de recursos e ineficácia das iniciativas, muitas vezes redundantes e pouco efetivas.

É nas ações públicas que ocorrem os diferentes recortes espaciais, fomentando novas territorialidades, com entrecruzamento de escalas que apresentam o papel do Estado na dinâmica territorial do desenvolvimento.

Posto isso, no debate contemporâneo sobre a dinâmica territorial do desenvolvimento algumas questões podem ser destacadas: (i) o papel das normas, regras e convenções para atração de pequenas e médias empresas e das empresas transnacionais, bem como suas possíveis formas de interação; (ii) a forte relação entre organização socioterritorial, inovação e desenvolvimento, (iii) a necessária (re)consideração do papel do Estado nos processos de desenvolvimento local-regional, principalmente nos países classificados como subdesenvolvidos, e (iv) a importância da estruturação de sistemas de *governança territorial* adequados e necessários à *gestão territorial societária*, constituindo-se nos processos de governança territorial (DALLABRIDA, 2003, 2007, 2015; FARINÓS, 2015).

Sobre a interação empresarial no âmbito territorial, alguns autores, a exemplo de Storper (1997), ressaltam o papel do espaço institucional de normas, regras e convenções, tanto como condicionante desse sistema de relações mercantis quanto como potenciais nas trajetórias de desenvolvimento territorial. Nesta perspectiva, segundo Storper (1997), o desenvolvimento territorial perpassa de forma conjunta três dimensões da realidade: (i) a tecnologia e a mudança tecnológica, como motor do crescimento e desenvolvimento; (ii) as organizações, sobretudo redes de empresas, sistemas de produção territorial e outras instituições locais; (iii) os territórios, entendidos não somente como suporte físico, mas entremeados de relações sociais e empresariais baseadas na proximidade.

Vázquez-Barquero (1996) refere-se às dimensões *hardware* (infraestruturas), *software* (iniciativas de qualificação dos recursos humanos, apoio à inovação e difusão da tecnologia) e *orgware* do desenvolvimento local/regional/territorial. O destaque é dado para a dimensão *orgware*, referindo-se às ações relacionadas a melhorar a organização social para o desenvolvimento, consistindo em aprimorar a capacidade de organização que existe na cidade, região ou território. Trata-se de ações de apoio à capacidade organizativa territorial, constituindo-se uma das condições para o surgimento de processos inovativos, com reflexos positivos no desenvolvimento.

Tanto as questões relacionadas à aglomeração e interação empresarial no âmbito territorial e os fatores relacionados, quanto às questões voltadas à capacidade auto-organizativa territorial, exigem a necessária (re)consideração do papel do Estado, principalmente nos países classificados como subdesenvolvidos. Isso, pois, há uma relação iminente entre Estado, sociedade e mercado, reafirmando a necessidade de assumirem uma postura de parceiros, em busca de um objetivo comum, que é o desenvolvimento. Assim, nem a sociedade ou mercado são reféns do Estado, nem o poder está concentrado num único agente (DALLABRIDA; FERNÁNDEZ, 2007).

Isso posto, em um processo de concertação social regional/territorial com vistas ao desenvolvimento, o Estado necessita exercer um novo papel, não mais só regulador, nem intervencionista, nem paternalista, mas inovador, integrador e promotor do desenvolvimento (FERNÁNDEZ, 2001, 2003). Isso implica a participação cidadã dos diferentes atores sociais, como protagonistas do processo, com reflexos diretos na governabilidade.

Neste contexto, uma questão merece ser destacada: Que razões justificam a defesa do papel do Estado nos processos de desenvolvimento territorial?

Fernández (2003, p. 78-80) defende a recuperação do espaço-nação, sugerindo como funções do Estado, em síntese: (i) evitar o *fragmentalismo seletivista*, integrando e sinergizan-

do as políticas de nível regional com aquelas do nível nacional, coordenando ações inter-regionais, por impulsos nacionais de associação, além de integrar a dinâmica dos nós regionais exitosos com outros em que o dinamismo não está presente; (ii) contribuir na *estruturação de redes* de atuação de alcance nacional, que permitam desenvolver um espaço suficientemente abrangente, de forma a expandir inter-regionalmente aprendizagens econômico-institucionais e organizacionais, incluindo os âmbitos regionais cujas tradições organizacionais e funcionais são incompatíveis com os padrões da especialização flexível; (iii) finalmente, a *constituição do espaço nacional*, associando um Estado com altas capacidades, outorgando aos nós regionais a escala político-institucional para operar as articulações (negociações) sinérgicas com as empresas transnacionais.⁸

Ainda segundo Fernández (2003), o Estado, em especial o Estado Nacional, situa-se no plano da *metagovernança*, coordenando, orientando e agindo coerentemente, em âmbitos regional e nacional, na reprodução das redes econômicas e institucionais. A qualidade da governança obtida nesse nível, longe de desprezar os mecanismos de mercado, contribui para qualificá-los, resultante da potencialização da complexidade operatória dos atores econômicos e institucionais a que dão lugar às redes de cooperação econômicas e sociais e à dinamização das cadeias de valor, por meio dos processos de inovação coletiva. Longe de anular seu papel, o Estado contribui para o fortalecimento das relações Estado-mercado, à medida que obtenha a “[...] interação sinérgica entre ele mesmo e os atores econômico-sociais que formam as redes de cooperação social” (p. 86).

Para ter a capacidade de elaborar uma estratégia de desenvolvimento adequada para enfrentar os desafios impostos pela globalização, o Estado precisa não só reforçar a capacidade organizativa da sociedade civil, senão também redefinir seu formato, para torná-lo altamente requalificado em suas capacidades.

Resumidamente, Fernández (2003) propõe uma estratégia de desenvolvimento local-regional do tipo *bottom-up*, nacionalmente articulada.

O Estado requerido não é um Estado que se resigna aos fragmentários espaços locais, senão um “estado-forte” que, edificado sobre uma lógica *bottom-up*, alcança um adequado nível de centralização nacional desde onde estimula as redes de acumulação flexível de base territorial e compensa as assimetrias regionais e locais (FERNÁNDEZ, 2003, p. 83).

Como visto nestas sucintas reflexões, o Estado desempenha um papel fundamental no estabelecimento e gestão de trajetórias de desenvolvimento territorial, alinhando como estratégia a formatação de redes e sistemas de produção territorial pelo apoio às empresas e instituições locais e a interação dos movimentos sociais em processos decisórios participativos. Com isso, amplia a possibilidade de constituir processos de governança territorial amparada na capacidade de formar coalizões entre instituições, empresas e atores sociais nos territórios.

⁸ Em Dallabrida *et al.* (2022), é discutida a relação Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial.

Políticas Públicas de Apoio a um Processo Inovador de Desenvolvimento Territorial

O componente de políticas públicas depende de agendas de governo, considerando a relação ente os poderes instituídos no Estado que desencadeiam movimentos de ativação dessas políticas nos territórios por meio de formatos e modalidades de governança estabelecidos em diferentes escalas espaciais.⁹ A territorialização dessas políticas é fortemente afetada pelas redes de poder socioterritorial, em que ainda se manifestam formas “arcaicas” de poder, com práticas de patriarcalismo, patrimonialismo, atendendo aos fins de manutenção de poder e controle de cargos públicos. Isso exige avanços.

Defende-se aqui, como imperativo para avançarmos no debate do tema, que as políticas públicas tenham como foco principal desencadear um processo inovador de desenvolvimento, ainda que enriquecidas pela historicidade dos saberes e práticas socioculturais e cooperativas locais.

Toma-se como parâmetro para a abordagem sobre inovação a aceção proposta por Emmendoerfer (2019), como um processo que requer de indivíduos e organizações uma capacidade para permitir a identificação e a prática de ideias novas, aprimoradas ou renovadas, como referências na solução de problemas que impliquem melhor desempenho nos resultados esperados pelas administrações públicas, ou sociedade em geral, em termos de eficiência, eficácia e valor. O debate teórico sobre inovação e sua relação com o desenvolvimento tem resultado em diferentes abordagens, por exemplo, sobre cidades ou territórios inteligentes.

Uma cidade inteligente é aquela que mediante a colocação em prática de uma rede de iniciativas e programas inter-relacionados de atuação e controle, suportados por tecnologias inovadoras, uma gestão sustentável da matéria e da energia, e uma mudança de comportamentos, potencia o desenvolvimento econômico e social de seus habitantes de forma sustentável, ou seja, sem comprometer o bem-estar das gerações futuras (JIMÉNEZ HERRERO, 2016, p. 128).

Dallabrida (2020b) defende que falar em *território inteligente* e não apenas em *smart city*, como uma propositura, deve considerar a necessidade de avançarmos de uma visão espacial setorial e/ou dicotômica, por exemplo, entre espaço rural e urbano, para uma visão integradora de espaço, que se pretende transmitir na noção de território. Por outro lado, o território é uma totalidade complexa, em que os processos não ocorrem setorialmente, mas se inter cruzam nas suas diferentes dimensões. Neste sentido é que se pode fazer referência à inteligência territorial,¹⁰ a fim de nos darmos conta dos potenciais tangíveis e intangíveis, como o conhecimento disponível entre os atores territoriais na forma de sistema territorial, envolvendo seu patrimônio (social, cultural, produtivo, intelectual, institucional, ambiental) e o padrão operacional de seus atores e instituições, a serem utilizados com o fim de engendrar um ambiente social e institucional inteligente e criativo, que possa resultar num processo inovador de desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2020b).

⁹ O tema políticas públicas não será aqui aprofundado, pois considera-se um tema proficuamente tratado pela literatura atual.

¹⁰ Sobre o tema “inteligência territorial”, sugere-se referências para aprofundar o tema: Almasa Maza (2010); Girardot (2010); Gusmán (2013); Bozzano (2013).

Sobre as possibilidades de uma perspectiva inovadora e integrada de desenvolvimento territorial, Fernández e Dallabrida (2010) apontam para a necessidade de superar padrões tradicionais de desenvolvimento, em especial em regiões periféricas, mediante a qualificação do sistema de conectividades multiescalares dos sistemas sociais de produção, fortalecendo, estendendo territorialmente e sinergizando as interações cruzadas entre as instituições macronacionais, meso e microrregionais, de modo a: (i) poder formular/melhorar os diagnósticos mesorregionais por meio de estudos comparados de aglomerações produtivas, reconhecendo nessas suas fortalezas debilidades e potenciais conexões mútuas; (ii) avançar efetivamente em conexões fundadas no desenvolvimento de infraestruturas estratégicas para cada escala territorial, em especial os âmbitos periféricos, de modo a amplificar as conexões *intra* e extraterritoriais; (iii) interconectar e engendrar estratégias de negócio e de melhora de processos produtivos, considerando-se a capacitação em matéria de acessos aos mercados, ao emprego e ao financiamento.

É preciso ressaltar mais dois aspectos importantes nesse debate: (i) um, relacionado às estratégias de divulgação externa de aspectos da identidade do lugar ou território, a exemplo de estratégias de *marketing* e/ou *branding* territorial; (ii) outro, referente ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no setor público, como mecanismo de aperfeiçoamento da divulgação e como facilitadora do atendimento dos cidadãos.

A evolução do conceito de *marketing* para *marketing territorial* caracteriza-se pelo fato de ampliar seu escopo, contemplando, além do setor empresarial, o âmbito social e o setor público, ou seja, instituições, cidades e territórios, visando ao diferencial competitivo e à consolidação das ferramentas de gestão (DALLABRIDA; TOMPOROSKI; SAKR, 2016). Sexto et al. (2001) expõem quatro princípios básicos do *marketing* de lugares ou territórios: (i) pensar e planejar o desenvolvimento a partir dos residentes, turistas e investidores; (ii) promover uma análise integrada e permitir ações em perspectiva a esses públicos citados; (iii) estimular políticas de desenvolvimento sustentável promotoras da identificação territorial e (iv) praticar promoções com o intuito da visibilidade e notoriedade dos lugares.

A tradução literal do termo *branding* corresponde a “desenvolver uma marca” ou “construir uma marca”, isto é, criar uma imagem que reforce a reputação de uma marca. Para San Eugenio (2012), em relação a este aspecto,

[...] a marca de território comporta, em grande medida, a reinvenção dos lugares a partir do processo de desenvolvimento de marca (*branding*) com as identidades coletivas dos espaços, que se servem plenamente dos intangíveis associados às identidades territoriais¹¹ (p. 21).

As marcas de território têm recebido grande impulso nos últimos tempos, associado à necessidade cada vez mais óbvia de diferenciação sentida por diferentes comunidades. O mais importante é comunicar de maneira eficaz e eficiente a ideia ou conceito que representa a marca, ou seja, gerar uma marca que defenda valores diferenciais em relação ao restante dos territórios (LÓPEZ-LITA; BENLLOCH, 2005).

¹¹San Eugenio (2013) aprofunda o tema *branding* de território.

Quanto ao uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) no setor público, as abordagens teóricas fazem referência ao governo eletrônico ou *e-government*. A ideia de governo eletrônico, embora associada ao uso de tecnologia de informação no setor público, ultrapassa essa dimensão (DINIZ *et al.*, 2009). Em alguns casos, está vinculada à modernização da administração pública por meio do uso de Tecnologias de Informação e Comunicação e na melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos (AGUNE; CARLOS, 2005). Em outros casos, está claramente associada ao uso de Internet no setor público para prestação de serviços públicos eletrônicos, entendendo que a revolução tecnológica, aliada à vontade política por mudança, vem afetando todos os níveis da administração pública no Brasil, apresentando, com detalhes, as transformações geradas pela tecnologia nos parâmetros das relações políticas, econômicas e sociais (CHAHIN *et al.*, 2004).

Outras abordagens destacam a relação entre governo eletrônico e governança eletrônica.

Governança eletrônica é entendida como um processo que visa à manifestação política e à participação da sociedade civil, junto ao governo, por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, com vista ao desenvolvimento da cidadania e da democracia (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005, p. 1).

Veja-se que, tanto as estratégias de governo eletrônico ou *e-government* na modernização tecnológica dos serviços públicos ou o uso da governança eletrônica como ferramenta inovadora na ampliação da participação da sociedade civil na administração pública, quanto as estratégias de divulgação externa de aspectos da identidade do lugar ou território, a exemplo de estratégias de *marketing* e/ou *branding* territorial, convergem com a propositura de políticas públicas para um processo inovador de desenvolvimento territorial.

Atores, Instituições e Arenas de Concertação: possibilidades e desafios

O tema atores e instituições remetem a pensar o espaço público em que ocorrem as tratativas socioinstitucionais na forma de práticas de governança territorial, como arenas de concertação, ao que Becker (2001, p. 19) denomina de “esfera política, entendida enquanto espaço de mediação”. A política, entendida em duplo sentido: primeiro, metodologicamente, como “[...] processo de síntese, pela via da reconstrução por etapas do concreto a partir de suas determinações”; segundo, concretamente, como “[...] esfera-espaco mediador das transformações históricas efetivas do desenvolvimento regional”.

Trata-se então de mediar o processo efetivo de desenvolvimento, antagônico por natureza, resolvendo conflitos e superando contradições. Becker (2001) complementa: “cada vez mais as habilidades e capacidades desenvolvidas pelo conjunto dos agentes econômicos, sociais e políticos são determinantes na dinâmica territorial do desenvolvimento”.¹² Ou seja, as combinações novas criam-se a si mesmas na interação da esfera econômica com a esfera social de desenvolvimento, mediada pela esfera política.

O desafio é que o antagonismo de interesses, geradores de conflito, presente no território, revela a assimetria de poder entre atores e instituições, assimetria essa tida como

¹²Em Dallabrida *et al.* (2022) são destacados as relações e o papel do Estado e sociedade na construção de capacidades que possam ser indicativas nos processos de articulação ou governança territorial.

geradora de desigualdades. Somente a constatação do comportamento da variável poder, no entanto, é insuficiente para explicar esse fenômeno e, nele, as possibilidades e condicionantes da mudança (FAVARETO, 2023).

Os espaços públicos ou arenas de concertação ocorrem em territórios, âmbitos espaciais em que se manifestam as relações de interdependência entre sistemas sociais e naturais, marcadas pela complexidade sistêmica. Tais relações variam em cada configuração territorial, determinadas pelas formas de dominação nas disputas pelos recursos que constituem essa unidade espacial (FAVARETO, 2023). Ou seja, quem tem mais poder tende a se apossar de mais recursos territoriais e a estabelecer relações de dominação sobre os demais atores. E, de modo semelhante, isso ocorre com as instituições.

Uma das possibilidades de avançar, proposta por Favareto (2023), é referenciar-se na tríade “coalizões de atores sociais, ativos, instituições”, considerando que: (i) as instituições políticas e econômicas funcionam como as regras do jogo que parametrizam as interações entre os agentes de um território, moldando seus contornos; (ii) as instituições são sempre sustentadas por coalizões de forças sociais e existe uma correlação direta entre a extensão de uma coalizão e o caráter incluyente ou excluyente das instituições; (iii) para ter poder em uma coalizão, os atores precisam mobilizar ativos, trunfos, capitais, observando-se que a formação de coalizões envolve vários aspectos, tais como a combinação de interesses a serem atendidos, mas também envolvem a mobilização de recursos para sustentar as instituições que possam atendê-los; mais ainda, envolve também estratégias que permitam a construção de um campo de interações entre atores diferentes, plasmando ideias-força e formas de expressá-las (narrativas, projetos, agendas, programas) que permitam combinar esses interesses e diferenças em uma equação coerente, que faça sentido e possa ser partilhada; (iv) o território é, a um só tempo, estado e movimento das contradições que envolvem essa tríade formada por coalizões de atores, os ativos que elas mobilizam e as instituições que são geradas a partir daí, estabilizando (ou mudando) as relações entre aqueles atores e aquela distribuição de ativos; (v) finalmente, políticas públicas e outros fatores exógenos a um território podem alterar algumas dessas condições do ciclo, mas também podem simplesmente reforçá-las.

Se há uma tendência à permanente reprodução dessa dinâmica, de onde pode vir a mudança? Esse é um tema que recebe muita atenção na tradição dos estudos institucionalistas.¹³ A ideia central é que algumas “conjunturas críticas” podem criar fissuras e desarrumar a estabilidade dinâmica de um sistema, como os territórios (FAVARETO, 2023).¹⁴ Ou seja, a possibilidade de se formar coalizões poderá tornar-se um trunfo para atores menos empoderados avançarem na defesa de seus interesses diante das redes de poder socioterritorial dominantes, sendo possível aproveitar as situações em que ocorrem fissuras do lado de seus opressores como possibilidade de novas coalizões.

As conjunturas críticas resultam de diferentes fatores. Tão importante quanto sublinhar que existem fontes de mudança que podem levar à alteração da realidade – *choques exógenos*, a exemplo de um cataclisma, *mudança incremental*, derivada de uma longa acumulação de

¹³Por exemplo, estudos de Acemoglu e Robinson (2012).

¹⁴Ver também abordagens complementares sobre o tema em Favareto (2022), Favareto e Lotta (2022) e Galvanese (2021).

condições por parte de atores dominados e *conflitos entre instituições*, que interfiram em padrões comportamentais ou de qualquer outra espécie – é destacar que o sentido dessas mudanças nem sempre é positivo, veja-se o exemplo do golpe militar de 1964 no Brasil (FAVARETO, 2023).

Por fim, é importante ressaltar a importância de se constituírem coalizões amplas e plurais, o que é o grande desafio a ser enfrentado nas arenas de concertação dos territórios. E por que é tão difícil armar coalizões amplas e plurais, se são elas que permitem a criação de instituições inclusivas? A resposta talvez seja: porque é muito difícil definir e pactuar da parte de quem perde, para que outros possam ganhar. Isso significa dizer que há uma impossibilidade lógica, a longo prazo, na ideia de que uma coalizão possa ser ampla o suficiente para que todos ganhem. Isso, pois: (i) coalizões restritas bloqueiam o acesso da maior parte da sociedade aos ativos mais valorizados; (ii) coalizões amplas envolvem sempre tensões de caráter distributivo, em torno do acesso aos ativos mais valorizados; (iii) elites desempenham sempre um papel fundamental, pois elas concentram ativos fundamentais para sustentar instituições e armar coalizões (FAVARETO, 2023).

Por tudo isso, mesmo que se exija o exercício de “esperançar diante dos intensos desafios”, é preciso pensar sempre em quem são as forças sociais que podem dirigir e sustentar mudanças. Isso implica pensar em termos de frações e fissuras nas classes ou nos grupos sociais – as frações dominadas dos dominantes; as frações dominantes dos dominados – e em suas (re) composições, algo bem mais complexo do que a dinâmica dada pelas grandes classes sociais (a classe trabalhadora ou a classe dos capitalistas), conforme tradicionalmente entendidas no atual estágio do capitalismo internacional. O importante é compreender que as mudanças dificilmente podem ser conduzidas por um único ator, ou por um grupo de atores muito parecidos e dispondo de recursos similares, seja entre os dominantes, seja entre os dominados (FAVARETO, 2023).

Essa é a dinâmica que envolve os processos relacionais entre atores, instituições nas arenas de concertação, com suas possibilidades e seus desafios.

ELEMENTOS INDICATIVOS POSICIONADOS COMO REFERENCIAL METODOLÓGICO DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL

O referencial metodológico da dimensão institucional, aqui proposto, está sustentado em três componentes, tais sejam (i) a capacidade administrativa da estatalidade no território, (ii) as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento e (iii) atores, instituições e arenas de concertação, além de um conjunto de sete variáveis, com indicativos de referentes para sua análise.

Capacidade Administrativa da Estatalidade no Território

O primeiro componente, representado pela capacidade administrativa da estatalidade no território, será analisado por meio de três variáveis, as quais formam o seu *core*.

A primeira variável é a *Estrutura administrativa*, a qual terá como referente a estrutura dos órgãos de planejamento e de prestação de serviços públicos e a capacidade de qualificação dos recursos humanos de técnicos e gestores dos referidos órgãos públicos.

Assim, a existência de secretarias dotadas de ações para a oferta de serviços e direitos para população dentro da jurisdição municipal pode ser mensurada conforme uma escala, assim representada:

- i. o nível ótimo, representado pelo número cinco (5), quando o conjunto de secretarias que atendam a 100% dos setores com expressão local, providas de uma área do planejamento;
- ii. o nível bom, representado pelo número quatro (4), quando o número de secretarias é suficiente para atender no mínimo de 80% dos setores com expressão local, providas de uma área do planejamento, própria ou que interaja em todas as secretarias;
- iii. o nível regular, representado pelo número três (3), quando o número de secretarias é suficiente apenas para atender 60% dos setores com expressão local, sendo uma delas voltada ao planejamento;
- iv. o nível ruim, representado pelo número dois (2), quando o número de secretarias é suficiente apenas para atender menos de 40% dos setores com expressão local, sem um setor voltado ao planejamento;
- v. o nível péssimo, representado pelo número um (1), quando o número de secretarias é suficiente apenas para atender menos de 20% dos setores com expressão local, sem um setor voltado ao planejamento.

Os procedimentos metodológicos ou instrumentos de coleta de dados a serem utilizados estão subsidiados pelas consultas ao *site* das prefeituras e do Plano Plurianual, sendo possível atestar a existência de secretarias, superintendências e demais nomenclaturas de órgãos públicos derivados da estrutura administrativa do governo municipal.

Já para auferir a capacitação e qualificação dos recursos humanos – técnicos gestores das secretarias do município, será considerado como indicador a formação em cursos de Graduação nas áreas de atuação das secretárias, e os cursos de especialização e de curta duração como formação, ofertados via plataformas de ensino virtual pelo governo federal ou estadual para flexibilizar a qualificação do corpo técnico. Dado que não há oferta de cursos de Graduação presencial em Universidades Federais de Ensino Superior (UFES) e Universidades Estaduais de Ensino Superior (UEES) em todos os municípios, a escala de mensuração será organização da seguinte forma:

- i. o nível ótimo, representado pelo número cinco (5), quando de 80% a 100% de técnicos tiverem formação no ensino de Graduação, Especialização e de curta duração nas áreas de atuação das secretarias;
- ii. o nível bom, representado pelo número quatro (4), quando de 60% a 79% dos técnicos tiverem formação no ensino de Graduação, Especialização e de curta duração nas áreas de atuação das secretarias;
- iii. o nível regular, representado pelo número quatro (3), quando de 40% a 59% dos técnicos tiver formação no ensino de Graduação, Especialização e de curta duração nas áreas de atuação das secretarias;
- iv. o nível ruim, representado pelo número dois (2), quando de 20% a 39% de técnicos tiver formação no ensino de Graduação, Especialização e de curta duração nas áreas de atuação das secretarias;

- v. o nível péssimo, representado pelo número um (1), quando menos de 20% de técnicos tiver formação no ensino de Graduação, Especialização e de curta duração nas áreas de atuação das secretarias.

Os instrumentos de coleta de dados a serem utilizados serão os currículos dos técnicos e gestores que atuam nas secretarias, mediante consulta realizada em portais eletrônicos, currículo Lattes atualizado (se houver) ou por meio de entrevistas diretas.

A segunda variável, *Instrumentos de programação e planejamento* considera a existência de políticas públicas de longo, médio e curto prazos na administração pública dos municípios, representadas respectivamente pelo Plano Diretor, Planejamento Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A apreciação desses documentos institucionais para análise inclui a averiguação se eles foram formulados e se houve a sua atualização, em conformidade aos aparatos institucionais da gestão municipal. Compreende-se, neste caso, a escala para a análise os seguintes níveis:

se houver a formulação e atualização de todos os referidos documentos pelas secretarias municipais, será classificado como nível ótimo, representado pelo número cinco (5);

- i. a formulação por consultorias, de todos os documentos supracitados, configura o nível bom, representado pelo quatro (4);
- ii. a existência de todos os documentos citados, porém desatualizados, configura o nível regular, representado pelo três (3);
- iii. a ausência de um destes documentos configura o nível ruim, representado pelo dois (2);
- iv. a inexistência do PPA configura o nível péssimo, representado pelo número um (1), pois neste caso há omissão do governo municipal no planejamento, configurando inexistência da aplicação de planejamento figurado pelos planos e leis orçamentárias, prejudicando demasiadamente a instituição de ações para a IADI.

A outra referente de análise desta variável é a apreciação das propostas que estão elencadas em cada um deles e a análise se elas convergem como alternativas para o IADI, considerando ações e projetos nas áreas produtiva, sociocultural e ambiental. Assim sendo:

- a. a existência nos planos e leis a referência de ações e projetos nas áreas produtiva, sociocultural e ambiental configura o nível ótimo, representado pelo número cinco (5);
- b. a ausência de ações e projetos referentes a área produtiva configura o nível bom, representado pelo número quatro (4);
- c. a inexistência de ações e projetos nas áreas sociocultural ou ambiental configura o nível regular, representado pelo número três (3);
- d. a lacuna deixada por ausência de projetos em duas áreas ou mais configura o nível ruim, representado pelo número dois (2);
- e. a inexistência de ações e projetos nas três áreas configura o nível péssimo, representado pelo número um (1).

A fonte de consulta serão os documentos institucionais, tais como o Plano Diretor, o PPA, a LOA e a LDO.

Estruturas de comunicação, transparência e inovação foram posicionadas como a terceira variável dentro do componente da capacidade administrativa, tendo como referente para a análise dois aspectos: a efetividade na comunicação externa e transparência pública e as estruturas e ações de inovação e E-Governo.

Para a mensuração dessa variável propôs-se a elaboração de um *Checklist*, atribuindo “sim” para o sentido afirmativo (existência) e “não” quando ocorre a inexistência do fator mencionado, tanto para a averiguação da efetividade na comunicação externa e transparência pública quanto sobre as estruturas e ações de inovação e E-Governo. Considerou-se serem estas as informações disponibilizadas ao público interno e externo, que apresentam (ou não) indícios de ações inovadoras localmente, conforme proposto por Grein e Dallabrida (2020). Assim, o uso do percentual de atribuições afirmativas (sim, existência) formará uma escala para cada um dos referentes. Outra alternativa é a valoração de cada fator, utilizando-se uma escala de 1 a 5, respectivamente para não existência, existência parcial, uma situação regular de existência, uma situação boa de existência e uma situação ótima, quando todos os aspectos estão em destaque, sendo que tal opção exigiria adequar o resultado das respostas à escala a seguir proposta.

Assim propõe-se:

- i. atribuição de 5 para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 80% e 100% de atribuições afirmativas;
- ii. atribuição de 4 para uma situação boa, quando apresentar um percentual entre 60% e 79% de atribuições afirmativas;
- iii. atribuição de 3 para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 40% e 59% de atribuições afirmativas;
- iv. atribuição de 2 para uma situação ruim, quando apresentar um percentual entre 20% e 39% de atribuições afirmativas;
- v. atribuição de 1 para uma situação péssima, quando apresentar um percentual entre zero e 19% de atribuições afirmativas.

No que se refere à técnicas e/ou instrumentos de coleta de dados sugere-se a pesquisa no Portal e/ou *site* do(s) município(s) da área de abrangência do estudo e pesquisa de informações pela aplicação e/ou preenchimento de um *Checklist*.

Políticas Públicas de Apoio ao Desenvolvimento

A variável *Planos, programas e ações públicas* corresponde à capacidade técnica e gerencial para formação de arranjos institucionais para formulação do planejamento territorial realizado pelos âmbitos federal, estadual e municipal, dedicado às especificidades territoriais. Essas ações baseiam-se na formulação da agenda de políticas públicas.

O referente de análise é pautado nos planos, programas e ações públicas e ações públicas de apoio ao desenvolvimento. Em relação ao primeiro referente – planos, programas e ações – utilizará dados do orçamento financeiro e a sua aplicação, do qual é possível constatar se há a criação das políticas públicas em forma de projetos e ações no município.

A baliza de mensuração considerará as propostas de ações inseridas no PPA e a proporção em percentual delas que foram oriundas de gastos apresentados pelo orçamento da LOA do ano corrente. A escala pode variar conforme a constatação de aproximação entre as propostas

de ações e o gasto conforme a orçamento financeiro. Assim, resultante dessa análise será considerada a seguinte escala:

- i. atribuição de 5, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 80% e 100% de inserção;
- ii. atribuição de 4, para uma situação boa, quando apresentar um percentual entre 60% e 79% de inserção;
- iii. atribuição de 3, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 40% e 59% de inserção;
- iv. atribuição de 2, para uma situação ruim, quando apresentar um percentual entre 20% e 39% de inserção;
- v. atribuição de 1, para uma situação péssima, quando apresentar um percentual entre zero e 19% de inserção.

O instrumento de coleta que pode representar esse dado é a apreciação por intermédio da LOA e da LDO, combinada com as propostas antes apreciadas na variável anterior. Por conta disso, é imprescindível a existência do portal da transparência para assegurar a prestação de contas públicas do governo municipal à sociedade.

O segundo referente para a análise – ações públicas de apoio ao desenvolvimento – tem relação com a capacidade institucional do município em gerar orçamento financeiro independente da União (autonomia financeira), para não se limitar às rubricas previamente formuladas pelo governo federal, visando a fortalecer ações que estejam associadas às demandas da população. Por conta disso, são apreciados os dados referentes à execução da receita própria, conforme os documentos da LDO e LOA.

A apreciação destes instrumentos está fundamentada na escala de variará de 5 a 1, de modo que o número 5 representa o nível ótimo quando houve a geração de receita própria e a sua aplicação em setores que convergem para a ativação do ladi. Assim, da relação entre o percentual total de geração de recursos do município independente da União – autonomia financeira local – resulta a seguinte escala:

- i. atribuição de 5, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 80% e 100% de autonomia financeira, convergindo com o ladi;
- ii. atribuição de 4, para uma situação boa, quando apresentar um percentual entre 60% e 79% de autonomia financeira, convergindo com o ladi;
- iii. atribuição de 3, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 40% e 59% de autonomia financeira, convergindo com o ladi;
- iv. atribuição de 2, para uma situação ruim, quando apresentar um percentual entre 20% e 39% de autonomia financeira, convergindo com o ladi;
- v. atribuição de 1, para uma situação péssima, quando apresentar um percentual entre zero e 19% de autonomia financeira, convergindo com o ladi.

Os documentos da LDO e LOA serão os principais instrumentos de coletas de dados.

A segunda variável são as *Ações públicas de apoio ao desenvolvimento*, considerando-se os programas gestados pelo Estado para o desenvolvimento, com base no fortalecimento de agências de fomento que resultem em programas para os setores produtivo, sociocultural e

ambiental, visando a fortalecer institucionalmente a agenda de políticas públicas consubstanciadas pela estrutura administrativa do governo municipal.

A mensuração desta variável será formulada a partir da análise e balanço de planos regionais e territoriais do governo federal e a sua associação, pela descentralização das tomadas de decisão do governo federal, para a concertação entre instituições regionais e atores sociais, emanados em formato de programas. O intuito é a ampliação do processo decisório em formato de oficinas, audiências públicas para a formatação das demandas da população em tessitura para a organização de programas.

A escala poderá variar, de uma escala ótima (5) a outro extremo, como péssima (1), conforme o percentual de ações propostas de outras instâncias do Estado, em relação à totalidade de programas e ações de planos ou programas locais/regional. Dessa relação resulta a seguinte escala:

- i. atribuição de 5, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 80% e 100% de ações, planos ou programas que convirjam na relação extralocal X local;
- ii. atribuição de 4, para uma situação boa, quando apresentar um percentual entre 60% e 79% de ações, planos ou programas que convirjam na relação extralocal X local;
- iii. atribuição de 3, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 40% e 59% de ações, planos ou programas que convirjam na relação extralocal X local;
- iv. atribuição de 2, para uma situação ruim, quando apresentar um percentual entre 20% e 39% de ações, planos ou programas que convirjam na relação extralocal X local;
- v. atribuição de 1, para uma situação péssima, quando apresentar um percentual entre zero e 19% de ações, planos ou programas que convirjam na relação extralocal X local.

Os instrumentos de coleta de dados terão relação com documentos e informações sobre formas de apoio e/ou subsídios ao setor produtivo referendadas pela formulação de arranjos de cooperação institucional no diálogo entre o governo federal e o regional, além de ações de órgãos que estejam por programas para o desenvolvimento regional.

As ações de apoio no setor sociocultural e ambiental utilizarão a mesma estratégia de apreciação nos programas e planos regionais dos órgãos regionais, observando-se que o critério de análise considerará a formulação de ações que sejam direcionadas para a desobstrução do centralismo da atuação do Estado. Há, portanto, variações dentro da escala de 5 a 1 para as ações culturais e ambientais moldadas conforme a possibilidade de ampliação da participação cidadã dentro da construção da agenda de políticas públicas. Dessa relação, resulta a seguinte escala:

- i. atribuição de 5, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 80% e 100% de ações, planos ou programas que contribuam à participação cidadã na agenda de políticas públicas;
- ii. atribuição de 4, para uma situação boa, quando apresentar um percentual entre 60% e 79% de ações, planos ou programas que contribuam à participação cidadã na agenda de políticas públicas;

- iii. atribuição de 3, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 40% e 59% de ações, planos ou programas que contribuam à participação cidadã na agenda de políticas públicas;
- iv. atribuição de 2, para uma situação ruim, quando apresentar um percentual entre 20% e 39% de ações, planos ou programas que contribuam à participação cidadã na agenda de políticas públicas;
- v. atribuição de 1, para uma situação péssima, quando apresentar um percentual entre zero e 19% de ações, planos ou programas que contribuam à participação cidadã na agenda de políticas públicas.

Os instrumentos de coleta de dados terão relação com documentos e informações sobre formas de apoio, tais como planos, projetos, atas e outros documentos de registros.

Atores, Instituições e Arenas de Concertação

A variável *Ação dos atores e instituições no processo de articulação territorial* está dividida nos referentes de análise: (i) efetividade da participação cidadã (governança territorial); (ii) ação e interação público-privada com demais instâncias públicas, sociais e de mercado.

A aferição dessa variável será realizada pela estruturação e aplicação de um questionário semiestruturado para quantificar a efetividade dos cidadãos na participação em organizações e entidades sociais que serão representadas pela escala que considera cinco níveis, resultando na escala a seguir.

- i. atribuição de 5, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 80% e 100% dos questionados afirmando participarem em no mínimo uma organização;
- ii. atribuição de 4, para uma situação boa, quando apresentar um percentual entre 60% e 79% dos questionados afirmando participarem em no mínimo uma organização;
- iii. atribuição de 3, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 40% e 59% dos questionados afirmando participarem em no mínimo uma organização;
- iv. atribuição de 2, para uma situação ruim, quando apresentar um percentual entre 20% e 39% dos questionados afirmando participarem em no mínimo uma organização;
- v. atribuição de 1, para uma situação péssima, quando apresentar um percentual entre zero e 19% dos questionados afirmando participarem em no mínimo uma organização.

Tabela 1 – Modelo de Questionário referente à participação de atores sociais em diferentes níveis de organização

	Participou		Não Participou		Não respondeu (NR)		Total
	N	%	N	%	N	%	
Orçamento participativo							
Associação comunitária							
Associação recreativa ou esportiva							
Associações e/ou ONGs temáticas							
Associação profissional							
Igreja ou organização religiosa							
Organização beneficente							
Colegiados de escola							
Conselhos municipais							
Conselhos regionais							
Partido político							
Sindicato							
Associativismo geral							
Partido político e sindicato							
Instituições participativas							

Obs.: N = número absoluto de casos.

Fonte: O modelo foi elaborado segundo Avritzer (2012).

O instrumento de coleta de dados será baseado nos registros, atas e históricos da realização de reuniões de associações e sindicatos, de modo que seja possível compreender a militância e a atuação das suas demandas. Aliada a esses documentos é fundamental a apreciação de documentos referentes a atas de reuniões deliberativas no âmbito institucional organizado pela prefeitura em torno dos tópicos relacionados aos temas do planejamento.

A segunda variável *Estruturas de conversação e concertação social* pautou-se na análise no nível de participação de atores sociais em propor as suas demandas e conseqüentemente a viabilização delas na inserção da agenda de ações dos órgãos públicos. O referente de análise foi dividido em dois enfoques: (i) existência e efetividade de canais e fóruns de conversação; (ii) avaliação da propensão local de efetivar coalizões plurais/restritas x inclusivas/extrativas. Desse modo, optou-se como recurso metodológico para coleta de dados a aplicação de formulários com questões fechadas, tipo *survey*, entendendo que podem compreender um número maior de participantes, além de entrevistas com membros da equipe de técnicos e gestores, bem como para as lideranças de associações e sindicatos e movimentos sociais, por meio de um questionário semiestruturado. O uso da técnica de Grupo Focal pode ser outro recurso a ser utilizado.

Os dados podem ser auferidos de acordo com o percentual do número de entrevistados, considerando que as perguntas serão estruturadas com opções de respostas objetivas, permitindo que a escala analítica de 1 a 5 seja atendida a partir do percentual de respostas. Quanto maior o percentual de respostas respondidas positivamente em relação ao atendimento das demandas das suas organizações, mais próximo do cinco (5) ficará, de modo que seja possível mensurar a partir da escala a seguir.

- i. atribuição de 5, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 80% e 100% dos questionados responderam positivamente em relação ao atendimento de demandas das suas organizações;
- ii. atribuição de 4, para uma situação boa, quando apresentar um percentual entre 60% e 79% dos questionados responderam positivamente em relação ao atendimento de demandas das suas organizações;
- iii. atribuição de 3, para uma situação ótima, quando apresentar um percentual entre 40% e 59% dos questionados responderam positivamente em relação ao atendimento de demandas das suas organizações;
- iv. atribuição de 2, para uma situação ruim, quando apresentar um percentual entre 20% e 39% dos questionados responderam positivamente em relação ao atendimento de demandas das suas organizações;
- v. atribuição de 1, para uma situação péssima, quando apresentar um percentual entre zero e 19% dos questionados responderam positivamente em relação ao atendimento de demandas das suas organizações.

Como técnicas e instrumentos de coleta de dados sugere-se o uso de técnicas de Grupo Focal e/ou entrevistas de atores por questionário semiestruturado.

Proposta Metodológica para o Estudo da Dimensão Institucional

O referencial metodológico da dimensão institucional está organizado, conforme exposto ao longo do artigo, em componentes e as suas variáveis, que se ramificam em referenciais para a análise, buscando quantificar em uma escala valorativa os dados que são propostos como instrumentos de análise. A proposta para balizar os componentes e as variáveis para quantificar a escala em que o território alcançou em relação ao Índice de Ativação da Dimensão Institucional (Iadi), componente do Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (Imap), perpassa pela contabilização que o agregado das variáveis alcançou conforme a escala de 1 a 5, conforme descrito e apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Referencial metodológico para o estudo da Dimensão Institucional do Patrimônio Territorial

Compo- -nente	Variável	Técnicas e instrumen- tos de coleta de dados	Escala
Capacidade administrativa da estatalidade no território	Estrutura Admi- nistrativa	Documentos sobre a es- trutura administrativa; Documentos de forma- ção dos técnicos	Ref.: Estrutura dos órgãos de prestação de ser- viços 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo) Ref.: <u>Capacitação de recursos humanos</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo).
	Instrumentos de programação e planejamento	Documentos referentes ao Plano Diretor, Plano Plurianual (PPA), à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à Lei de Dire- trizes Orçamentárias (LDO); Outros instrumentos de programação e planeja- mento.	Ref.: <u>Existência e formulação dos instrumentos</u> 5: formulação própria de todos os planos e leis do planejamento (ótimo); 4: formulação dos documentos por consulto- rias (bom); 3: a existência de todos os documentos, porém desatualizados (regular); 2: a ausência de um destes documentos (ruim); 1: a inexistência do PPA (péssimo). Ref.: <u>Efetividade dos instrumentos</u> 5: Existência de projetos nas áreas produtiva, sociocultural e ambiental (ótimo); 4: Ausência de ações referentes à área produ- tiva (bom); 3: A inexistência de ações nas áreas sociocultu- ral ou ambiental (regular); 2: Ausência de ações em duas áreas ou mais (ruim); 1: Inexistência de ações e projetos nas três áreas (péssimo).
	Estruturas de comunicação, transparência e inovação	Pesquisa no Portal e/ou <i>site</i> do(s) município(s) da área de abrangência do estudo Pesquisa de informa- ções pela aplicação e/ ou preenchimento de um <i>Checklist</i>	Ref.: <u>Efetividade na comunicação e transparên- cia pública</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo) Ref.: <u>Estruturas e ações de inovação</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo)

Políticas Públicas de apoio ao desenvolvimento	Planos, programas e ações públicas	Consulta nos canais de transparência municipal, referente às ações no PPA e a proporção em percentual delas que foram oriundas de gastos apresentados pelo orçamento da LOA do ano corrente; Consulta pela LOA e LDO da capacidade do município em gerar orçamento financeiro independente da União	<u>Ref.: Orçamento financeiro e a sua aplicação</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo) <u>Ref.: Autonomia financeira</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo)
	Ações públicas de apoio ao desenvolvimento	Programas e planos regionais descentralizados do governo federal Ações direcionadas para ampliação de espaços deliberativos para ampliação da participação social, registradas em atas e outros documentos	<u>Ref.: Apoio e/ou subsídios ao setor produtivo</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo) <u>Ref.: Apoio no setor sociocultural e ambiental</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo)
Atores, instituições e áreas de concertação	Ação dos atores e instituições no processo de articulação territorial	Consulta em atas de reuniões, Acompanhamento de reuniões e negociações Questionário semiestruturado	<u>Ref.: Efetividade da participação cidadã</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo)
	Estruturas de conversação e concertação social	Técnicas de Grupo Focal e/ou entrevistas de atores por questionário semiestruturado	<u>Ref.: Estruturas de concertação social</u> 5: 80 a 100% (ótimo) 4: 60 a 79% (bom) 3: 40 a 59% (regular) 2: 20 a 39% (ruim) 1: 0 a 19% (péssimo)

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Já o Quadro 2 foi construído a partir da seguinte formatação, combinando os componentes descritos no Quadro 1 e posteriormente estabeleceu a escala de valor indicada pelos números de 1 a 5. As variáveis assumiram a posição de métricas passíveis de serem mensuradas segundo a fórmula do somatório delas e a divisão pelo denominador quantificado a partir do número de variáveis. Ao final o Índice de Ativação da Dimensão Institucional (Iadi) foi representado pelos valores obtidos pelas médias dos seus três componentes divididos pelo número correspondente para obter uma média ponderada em relação ao território.

Quadro 2 – Equação de cálculo da Dimensão Institucional

Componentes	Variáveis	Escala						Médias	
		1	2	3	4	5	Fórmula	Valor	
Capacidade administrativa da estatalidade no território	C1						$\frac{C1 + C2 + C3}{3}$	C	
	C2								
	C3								
Políticas públicas de apoio ao desenvolvimento	P1						$\frac{P1 + P2}{2}$	P	
	P2								
Atores, instituições e áreas de concertação	A1						$\frac{A1 + A2}{2}$	A	
	A2								
Índice que representa a Dimensão Institucional (IDI)							$\frac{C + P + A}{3}$	IDI	

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi apresentada uma proposta metodológica que aborda a dimensão institucional do desenvolvimento territorial a partir de uma perspectiva abrangente. A estrutura organizacional, a avaliação das medidas de ação e a forma como os atores sociais e institucionais cooperam e se coordenam em uma única visão compartilhada do potencial de desenvolvimento de um território, são fundamentais na articulação de todas as estratégias e dimensões de desenvolvimento (cultural, econômico, etc.).

A proposta prevê três elementos de reflexão: (i) é um ponto de partida para qualquer reflexão teórica que coloque as instituições como referência para o desenvolvimento territorial; (ii) as variáveis referenciadas podem ser complementadas com outras, de natureza qualitativa, que permitam concluir a análise, por exemplo, medir o grau de satisfação dos atores locais ou o grau de responsabilidade assumido pelas instituições e (iii) dependendo do número de variáveis utilizadas, a aplicação de diferentes ferramentas estatísticas deve ser escrutinada para que possamos nos adaptar melhor aos objetivos e hipóteses iniciais.

O artigo propôs aplicar metodologicamente a organização dos componentes e das variáveis que compõem a dimensão institucional, da qual apresentou três componentes e sete variáveis compondo o concerto da fórmula supracitada, tendo como matriz referencial a interdisciplinaridade. Por conta disso, um dos esforços neste artigo foi agregar e quantificar elementos considerados em sua essência teóricos, dando viés para a aplicação desta metodologia nos territórios.

Reconhece-se que, apesar de ser uma proposta metodológica, carece de pesquisa de campo para sua testabilidade, com a aplicação, buscando auferir resultados práticos que permitam calibragens e desenhos propícios às especificidades territoriais, dada a sua diversidade e desigualdade no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos ao CNPq e a FAPERGS pelo auxílio no projeto.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, prosperidade e pobreza*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2012.
- AGUNE, R.; CARLOS, J. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (org.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005.
- ALMASA MAZA, B. Inteligencia territorial para una redefinición eficiente de las políticas públicas. *Trabajo, Huelva*, n. 23, p. 75-94, 2010.
- AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. *Texto para Discussão*, Brasília: Ipea, v. 1, p. 7-24, 2012.
- BECKER, D. F. A economia política da regionalização do desenvolvimento contemporâneo: em busca de novos fundamentos teórico-metodológicos para entender as diferentes dinâmicas de regionalização do desenvolvimento contemporâneo. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 6, n. 3, p. 7-46, set./dez. 2001.
- BOZZANO, H. La geografía, útil de transformación. El método territorial, diálogo con la inteligencia territorial. *Campo-Territorio: Revista de Geografía Agraria*, v. 8, n. 16, p. 448-479, ago. 2013.
- CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P. T.; PINTO, S. L. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- DALLABRIDA, V. R. Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 16, n. 2, p. 63-78, maio/ago. 2020a.
- DALLABRIDA, V. R. Da cidade inteligente, ao território inovador, rumo à inteligência territorial: aproximações teóricas e prospecções sobre o tema. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, a. 18, n. 53, p. 46-71, out./dez. 2020b.
- DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M.; COSTAMAGNA, P.; MENEZES, E. C. O. Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, n. e202219pt, Ed. Esp., p. 1-25, 2022.
- DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, v. 50, n. 215, p. 304-328, 2015.
- DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XI, n. 245, p. 20, 1º ago. 2007.
- DALLABRIDA, V. R. Gobernanza y Planificación Territorial: para la institucionalización de una práctica de "concertación público-privada". In: *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, a. 3, n. 4, p. 61-94, 2003.
- DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 17, n. 2, p. 256-273, maio/ago. 2021.
- DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L.; DENARDIN, V. F.; ARENHART, L. O. Categorias conceituais e pressupostos metodológicos convergentes com a abordagem territorial. *Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, v. 7, n. 1, p. 43-80, jan./jun. 2021.
- DALLABRIDA, V. R.; TOMPOROSKI, A. A.; SAKR, M. R. Do marketing territorial ao branding de território: concepções teóricas, análises e perspectivas para o Planalto Norte Catarinense. *Interações*, Campo Grande, v. 17, n. 4, p. 671-685, out./dez. 2016.
- DALLABRIDA, V. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Redes institucionais de apoio ao desenvolvimento territorial: estudo de caso a partir da análise da dinâmica territorial do desenvolvimento de um âmbito espacial periférico (Sarandi/RS/Brasil). *Territorios*, n. 16-17, p. 225-248, enero/jul. 2007.
- DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. B. R.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

- EMMENDOERFER, M. L. Innovation, Brazil. In: FARAZMAND, A. (org.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*. New York: Springer, 2019. p. 1-5.
- FARINÓS, J. Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 5, n. 2, p. 4-24, 16 out. 2015.
- FAVARETO, A. Para uma abordagem territorial do desenvolvimento regional: a importância da tríade coalizões de atores sociais, ativos e instituições. *Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, Edição Especial, 2023 (no prelo).
- FAVARETO, A. O desenvolvimento regional em perspectiva: uma abordagem baseada na tríade atores, ativos e instituições. In: SILVEIRA, R. L.; KARNOPP, E. (org.). *Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. p. 17-43.
- FAVARETO, A.; LOTTA, G. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, n. 1, p. 1-29, 2022.
- FERNÁNDEZ, V. R. *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales: redefiniendo el cenário global-local*. Santa Fé, AR: Ediciones UNL; Universidad Nacional del Litoral, 2003.
- FERNÁNDEZ, V. R. Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. *Revista Eure*, v. 27, n. 82, p. 43-63, 2001.
- FERNÁNDEZ, V. R.; DALLABRIDA, V. R. Nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. *Revista Lider*, a. 12, v. 16, p. 9-46, 2010.
- GALVANESE, C. *Paradigmas do desenvolvimento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente*. Santo André: EdUFABC, 2021.
- GIRARDOT, J. Inteligencia territorial y transición socio-ecológica. *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, n. 23, p. 15-39, 2010.
- GREIN, C.; DALLABRIDA, V. R. A inovação é difusa territorialmente, fato ou falácia? Estratégias de marketing territorial e branding como indicativos de inovação em municípios interioranos. *Revista Desenvolvimento, Fronteiras e Cidadania*, v. 4, n.6, p. 37-55, jun. 2020.
- GUIMARÃES, T. A.; MEDEIROS, P. H. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos do Ebape*, v. III, n. 4, p. 1-18, dez. 2005.
- GUMIERO, R. G.; FORNO, M. A. R. D.; PULPON, A. R. R.; FUINI, L. L.; THESING, N. J. Abordagem territorial do desenvolvimento: um olhar a partir da dimensão institucional do patrimônio territorial. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 18, p. 168-185, 2022.
- GUSMÁN, A. R. P. Propuesta de un modelo de inteligencia territorial. *J. Technol. Manag. Innov.*, v. 8, Special Issue Altec, p. 73-86, 2013.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. *Hacia ciudades y territorios inteligentes, resilientes y sostenibles: gestión y gobernanza para la gran transición urbana*. Madrid: Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades (Asyps), 2016.
- LÓPEZ-LITA, R.; BENLLOCH, M. T. De la marca comercial a la marca territorio. *Revista de Pensament i Anàlisi*, n. 5, p. 87-100, 2005.
- SAN EUGENIO, V. J. Fundamentos conceptuales y teóricos para marcas de territorio. *Boletín de la A. de G. E.*, n. 62, p. 189-211, 2013.
- SAN EUGENIO, V. J. *Teoría y métodos para marcas de territorio*. Barcelona: Editorial UOC, 2012.
- SEXTO, C. F.; ARCE, C. M.; VÁSQUEZ, Y. G.; VÁZQUEZ, P. G. El territorio como mercancía: fundamentos teóricos y metodológicos del marketing territorial. *Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)*, a. III, n. 5, p. 68-79, dez. 2001.
- STORPER, M. *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New York; London: The Guilford Press, 1997.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea. *Revista Eure*, v. 22, n. 65, p. 101-114, 1996.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0