

A AÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

Submetido em: 16/10/2025

Aceito em: 27/7/2026

Publicado em: 20/8/2026

Lívio Osvaldo Arenhart¹

Sandra Cristina Franchikoski²

Edemar Rotta³

PRE-PROOF

(as accepted)

Esta é uma versão preliminar e não editada de um manuscrito que foi aceito para publicação na Revista Desenvolvimento em Questão. Como um serviço aos nossos leitores, estamos disponibilizando esta versão inicial do manuscrito, conforme aceita. O manuscrito ainda passará por revisão, formatação e aprovação pelos autores antes de ser publicado em sua forma final.

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2026.64.17471>

RESUMO

Este artigo analisa a ação dos diferentes atores sociais na articulação territorial do município de Santo Cristo/RS, no âmbito do Projeto “O Patrimônio Territorial como Referência no Processo de Desenvolvimento de Territórios ou Regiões” (ProPAT). O objetivo central é compreender as percepções dos diferentes atores sociais acerca da representatividade

¹ Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. Cerro Largo/RS, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0003-2554-5480>

² Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. Cerro Largo/RS, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-0433-8004>

³ Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. Cerro Largo/RS, Brasil.

<http://orcid.org/0000-0003-1608-7078>

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

institucional, da cooperação interinstitucional, da participação cidadã e da efetividade dos serviços públicos. Para tanto, utilizou-se um questionário estruturado, com escala percentual (0% a 100%), aplicado presencialmente a 33 respondentes previamente selecionados pelo critério de engajamento social e experiência institucional no município. Durante a aplicação, os pesquisadores buscaram não apenas coletar as respostas objetivas, mas também captar observações e comentários espontâneos, permitindo integrar à análise nuances interpretativas e impressões contextuais. Essa estratégia metodológica – combinação entre aplicação de questionário e escuta dos participantes – possibilitou reunir informações quantitativas e percepções qualitativas, ampliando a densidade interpretativa do estudo. Procedeu-se à análise dos dados e ao agrupamento das unidades de significação em torno de núcleos temáticos relacionados à representatividade, participação, cooperação e qualidade dos serviços públicos. Trata-se de uma análise exploratória, cujos resultados iniciais fornecem subsídios relevantes para compreender tendências, potencialidades e desafios da articulação territorial local, bem como para orientar etapas futuras do ProPAT e aprofundar investigações qualitativas.

Palavras-chave: articulação territorial; instituições locais; participação cidadã.

**THE ACTION OF DIFFERENT ACTORS IN THE TERRITORIAL
ARTICULATION OF SANTO CRISTO/RS, BRAZIL: AN EXPLORATORY
ANALYSIS BASED ON LOCAL PERCEPTIONS**

ABSTRACT

This article analyzes the actions of different social actors in the territorial articulation of the municipality of Santo Cristo, Rio Grande do Sul, within the framework of the project “Territorial Heritage as a Reference in the Process of Territorial or Regional Development” (ProPAT). The main objective is to understand the perceptions of various social actors regarding institutional representativeness, interinstitutional cooperation, citizen participation, and the effectiveness of public services. A structured questionnaire with a percentage scale (0% to 100%) was used, applied in person to 33 respondents previously

selected based on their social engagement and institutional experience in the municipality. During the application, the researchers sought not only to collect objective answers but also to capture spontaneous observations and comments, allowing the integration of interpretative nuances and contextual impressions into the analysis. This methodological approach—combining questionnaire administration and listening to participants’ — made it possible to gather both quantitative information and qualitative perceptions, thereby enriching the interpretive depth of the study. The data were organized using an approach inspired by Discursive Textual Analysis, enabling the systematization of perceptions into thematic nuclei related to representativeness, participation, cooperation, and quality of public services. This is an exploratory analysis whose initial results provide relevant insights for understanding trends, potentialities, and challenges of local territorial articulation, as well as for guiding future stages of the ProPAT and deepening qualitative investigations.

Keywords: territorial articulation; local institutions; citizen participation.

1. INTRODUÇÃO

Durante o período da pandemia de COVID-19, um grupo de mais de 30 pesquisadores, de 17 universidades brasileiras, latino-americanas e europeias, viabilizou uma série de *webinars* para discutir o desenvolvimento a partir do patrimônio territorial. Esses pesquisadores constataram a ausência de propostas teóricas e metodológicas capazes de compreender e estudar o território, como pressuposto básico para promover o desenvolvimento a partir de uma visão de conjunto. Desta preocupação nasceu o projeto “O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões – ProPAT”⁴. A partir dele e da mobilização dos pesquisadores envolvidos foram propostos outros projetos de pesquisa nas universidades dos participantes e em agências de fomento. O objetivo básico destas pesquisas era propor e validar um instrumental metodológico voltado à análise territorial, capaz de subsidiar diagnósticos e estratégias sustentáveis de desenvolvimento, tomando como referência o patrimônio territorial.

⁴ O projeto foi apresentado e aprovado na Chamada CNPq N° 09/2020 – Bolsas de Produtividade em Pesquisa – PQ.

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

Em 2023, as pesquisas desenvolvidas e os estudos anteriormente publicados foram sistematizados no livro “Abordagem territorial do desenvolvimento: proposta epistêmico-teórico-metodológica para construção do índice multidimensional da ativação do patrimônio territorial” (Dallabrida *et al.*, 2023). Nessa obra, é apresentada uma proposta epistemológica, teórica e metodológica para o estudo do desenvolvimento, tendo como referência o patrimônio territorial. A proposta concebe o patrimônio territorial a partir de seis dimensões (produtiva, institucional, social, natural, cultural e humana e intelectual), articuladas e integradas em uma matriz de estudo e análise (Dallabrida *et al.*, 2023).

Uma das dimensões do território investigadas no âmbito do ProPAT é a institucional, que “considera as instituições como intermediadoras no processo de conversação entre o poder público e os atores sociais nos territórios, na definição de políticas públicas para o desenvolvimento territorial” (Gumiero *et al.*, 2023, p. 216). Esta dimensão compreende três componentes: (i) *capacidade administrativa da estatalidade no território*; (ii) *políticas públicas de apoio ao desenvolvimento* e (iii) *atores, instituições e arenas de concertação*. Este último componente constitui o foco temático deste artigo.

Para fins de análise, o componente *atores, instituições e arenas de concertação* é desdobrado em duas variáveis: (1) ação dos diferentes atores sociais no processo de articulação territorial; e (2) estruturas de conversação e concertação social. A primeira dessas variáveis refere-se à participação dos cidadãos e à interação entre instâncias públicas, sociais e de mercado na governança territorial. A segunda contempla a participação de atores sociais na proposição de demandas e na sua viabilização por meio da inserção na agenda de ações dos órgãos públicos, com foco nos canais e fóruns de conversação, bem como na maior ou menor propensão dos atores para formar coalizões plurais e inclusivas (Gumiero *et al.*, 2024).

Neste texto, ao dirigir a atenção para o componente *atores, instituições e arenas de concertação*, pretende-se tornar compreensível como, num determinado município, as interações sociopolíticas se organizam em espaços públicos voltados à mediação de interesses e à construção de estratégias coletivas de desenvolvimento (Becker, 2001). Por suposição, tais arenas são permeadas por disputas e assimetrias de poder, exigindo, para sua efetividade, a constituição de coalizões plurais articuladas em torno de ativos, instituições e

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

projetos compartilhados (Favareto, 2023). Nesta perspectiva, tematiza-se o município de Santo Cristo/RS.

O município de Santo Cristo foi escolhido para um estudo piloto a partir dos estudos realizados nos projetos: “O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões” – Edital 07/2021 – Programa Pesquisador Gaúcho – PqG, e “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”, no âmbito do Edital nº 89/ GR/UFS 2022. Para a definição do local do “piloto” a ser realizado foram adotados os critérios: (i) possibilidade de investigar as seis dimensões, dada a organização do território e a disponibilidade de informações; (ii) articulação com os atores locais, que criaram estruturas de apoio para a realização da pesquisa; (iii) articulação das universidades que coordenam o processo, com disponibilização de recursos financeiros e humanos.

Inserido no escopo do ProPAT, o estudo piloto visava aplicar e avaliar um dos instrumentos metodológicos propostos pela pesquisa. No que tange ao recorte temático deste artigo, o foco do levantamento foi a percepção de sujeitos estratégicos, lideranças locais e titulares de cargos institucionais, sobre o desempenho das instituições do município, como conselhos gestores, cooperativas, sindicatos, associações de diferentes tipos, a Câmara de Vereadores e os meios de comunicação, bem como dos atores sociais no processo de articulação territorial do município⁵. A coleta de dados foi realizada na segunda quinzena de maio e na primeira quinzena de junho de 2025, por meio de um questionário estruturado, com escala de avaliação (0% a 100%), aplicado a 33 respondentes selecionados pelos pesquisadores, segundo o critério do conhecimento teórico-prático da estrutura social e da dinâmica institucional do município.

⁵ A definição do critério de escolha dos participantes da pesquisa partiu de trabalho publicado por Stumm e Lago (2024) sobre os diferentes tipos de cultura política (Almond; Verba, 1970) diagnosticados no município de Santo Cristo/RS. A escolha recaiu sobre cidadã(o)s pertencentes ao grupo da “cultura de participação”. Dentre estes, os critérios específicos mais relevantes para a escolha dos participantes da pesquisa não foram “com altos níveis de escolaridade”, “residentes da área urbana” e “com altos níveis de renda”, mas os “com maior conhecimento das estruturas políticas e seu funcionamento, maior propensão à valorização das instituições políticas e maior percepção de si mesmos como agentes ativos diante daquelas estruturas” (Stumm; Lago, 2024, p. 266). Levou-se em conta que estes critérios abrangem um percentual elevado de mulheres do município, de diferentes níveis de renda e de escolaridade (Stumm, 2021, p. 93).

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

Este artigo tem como tema a ação de diferentes atores sociais locais no processo de articulação territorial, considerando aspectos como representatividade, cooperação interinstitucional, participação cidadã e efetividade dos serviços públicos. A pergunta de pesquisa que orienta esta análise é: *Quais são as percepções de lideranças e atores estratégicos de Santo Cristo/RS sobre a ação dos diferentes atores sociais na articulação territorial do município?*

O objetivo geral deste estudo é analisar as percepções de atores estratégicos sobre a ação dos diferentes atores sociais na articulação territorial do município de Santo Cristo/RS, com base em dados coletados por meio de um questionário exploratório. Para isso, definem-se os seguintes objetivos específicos: contextualizar o estudo piloto no âmbito do projeto “*O Patrimônio Territorial como Referência no Processo de Desenvolvimento de Territórios ou Regiões*”; compreender, com base na literatura, o conceito de articulação territorial e o papel dos diferentes atores sociais locais no desenvolvimento territorial; sistematizar as percepções dos respondentes em núcleos temáticos relacionados à representatividade institucional, participação cidadã, cooperação interinstitucional e qualidade dos serviços públicos; e apontar hipóteses e contradições emergentes que poderão subsidiar futuras etapas da pesquisa e aprofundamentos qualitativos.⁶

Considerando tais objetivos, a partir do material coletado (respostas dos participantes da pesquisa), a construção deste artigo foi precedida pelos clássicos momentos da decomposição do material em unidades de significação (enunciados) e da recomposição das unidades pertinentes em núcleos temáticos. Por tratar-se de pesquisa exploratória, na pretensão deste artigo, o interesse de sistematização prevalece sobre a criatividade da reelaboração do material coletado, naturalmente, seguindo-se as pautas gerais do referencial teórico pertinente ao recorte temático.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta a fundamentação teórica e o enquadramento temático, destacando os principais conceitos relacionados à dimensão institucional. Em seguida, descreve-se o percurso metodológico adotado, com ênfase nas características do instrumento aplicado e no perfil

⁶ O termo “contradições” tem aqui duplo sentido: 1) a não coincidência das respostas dos diferentes participantes da pesquisa, mas não a anulação recíproca das respostas; 2) as situações concretas que, pelas respostas, contrariam as condições gerais do fenômeno em apreço.

dos respondentes. Na quarta seção, realiza-se a sistematização e a análise dos dados, organizando-os em eixos temáticos que refletem aspectos centrais da articulação territorial no município. Para finalizar, apresentam-se algumas inferências, destacando as principais percepções identificadas, os desafios e potencialidades do contexto analisado, bem como proposições para o aprofundamento futuro do estudo. Ainda que modestos e provisórios, os resultados desta pesquisa e as inferências formuladas podem servir de subsídio ao planejamento de futuras ações sociais, econômicas, políticas e culturais no território municipal de Santo Cristo/RS, para aqueles que os julgarem pertinentes.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E ENQUADRAMENTO TEMÁTICO

Os referenciais epistemológicos, teóricos e metodológicos que fundamentam o projeto ProPAT foram explicitados em Dallabrida, Rotta e Büttendörfer (2021) e Dallabrida *et al.* (2021), situando-os nos campos epistêmicos da geografia crítica, da nova teoria dos sistemas, do materialismo histórico, das teorias da complexidade e dos estudos do desenvolvimento territorial. Na apresentação da Edição Especial da Revista *Desenvolvimento em Questão*, ano 22, n. 61, de 2024, que fez um chamamento aberto a autores para a publicação de estudos sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, Dallabrida *et al.* (2024) estabelecem o que se poderia chamar de um “*corpus* teórico sobre desenvolvimento com enfoque territorial” e quais seriam os avanços necessários para quem, diante do cenário atual, é motivado a refletir sobre o tema. Nestas bases teóricas, destacam-se os conceitos de território, desenvolvimento territorial, patrimônio territorial e articulação territorial.

A partir das matrizes teóricas de referência, é possível indicar um conjunto de características que compõem o conceito de território: (i) da “nova teoria dos sistemas” depreende-se a aceção de sistema como conjunto de componentes e variáveis organizadas, interdependentes, abertas e integradas; (ii) das teorias da complexidade incorporam-se os princípios do anti-reducionismo, do pluralismo, da multidimensionalidade, da incompletude e da incerteza; (iii) do materialismo histórico-dialético destacam-se as contradições, as conexões, a historicidade, o movimento e a totalidade; (iv) e da geografia crítica incorpora-se a preocupação do território enquanto espaço social apropriado e produzido, na interação

**AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO
CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS**

entre múltiplos elementos, atores, interesses e relações de poder. Com isso, o território emerge como um recorte espacial no qual se manifestam as relações sociais e de poder, em torno das quais há uma história com vínculos e identidades construídas nas múltiplas interações entre natureza, seres humanos e formações sociais (Dallabrida *et al.*, 2021).

De forma semelhante, a partir das matrizes teóricas apontadas é possível identificar atributos do conceito de desenvolvimento territorial: (i) constitui uma nova abordagem do desenvolvimento que nos permite levar em conta as múltiplas dimensões (econômicas, sociais, ambientais, políticas, culturais...), na direção de superar o viés economicista e disciplinar; (ii) questiona a visão de espaço, típica do modelo de produção fordista, favorecendo uma visão multiescalar e multidimensional do desenvolvimento; (iii) rompe com tradições mais antigas sobre desenvolvimento regional, advogando a necessidade de solidariedade entre as coletividades humanas; (iv) pressupõe a cooperação entre atores, cujos interesses são diversos, na busca de pontos de convergência, pactuando decisões, de tal forma que todos se beneficiem do ambiente socioterritorial propício à geração de iniciativas e novos projetos; e (v) possibilita que se pense o desenvolvimento na perspectiva de atender nossas necessidades fisiológicas e antropológicas, em um desenvolvimento para todos, orientado para a reprodução da vida humana e não humana, por meio de uma pluralidade de sujeitos emancipadores, de todos os matizes, religiões e etnias (Dallabrida *et al.*, 2021).

A noção de “patrimônio territorial” representa um avanço significativo no campo teórico e metodológico dos estudos do desenvolvimento ao deslocar o foco do território de mero suporte físico para sua compreensão como construção histórica, social e política (Dallabrida, 2020; Bozzano, 2013). Trata-se de um conceito que integra dimensões tangíveis e intangíveis do território, reconhecendo-o como um conjunto articulado de recursos naturais, conhecimentos locais, instituições, práticas socioculturais, valores simbólicos e modos de vida, os quais conferem identidade e singularidade a cada realidade territorial (Dallabrida, 2020; Bozzano, 2013). Essa perspectiva dialoga com a noção de “comunidade cívica” de Putnam (2006), uma vez que ambos os conceitos enfatizam que o desenvolvimento não depende apenas de recursos materiais, mas da ativação de valores, normas e práticas que sustentam vínculos de confiança e cooperação entre os atores.

Diferentemente de abordagens funcionalistas, que reduzem o território à sua dimensão geoeconômica, o conceito de patrimônio territorial abrange e valoriza a

**AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO
CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS**

heterogeneidade, a complexidade e os saberes locais como ativos estratégicos para a construção de projetos de desenvolvimento sustentáveis e endógenos. Ao adotar essa perspectiva, amplia-se a compreensão acerca dos elementos que constituem a capacidade dos habitantes de um território de se autoconhecerem, se mobilizarem e formularem alternativas próprias frente às imposições externas (Dallabrida *et al.*, 2021).

Nesse sentido, a locução “patrimônio territorial” designa simultaneamente o substrato e o processo: ele expressa o acúmulo histórico das relações sociais no território, ao mesmo tempo em que pode ser mobilizado estrategicamente na construção de um projeto territorial. Essa mobilização envolve disputas, seleções, esquecimentos e ressignificações, uma vez que diferentes grupos sociais atribuem significados distintos aos bens e práticas que compõem esse patrimônio. Portanto, o patrimônio territorial não constitui um dado neutro, mas um campo de disputa simbólica e política, cuja apropriação está diretamente relacionada à distribuição desigual de poder entre os atores territoriais.

Essa perspectiva requer compreender o patrimônio territorial como elemento-chave da articulação territorial. Ele funciona como uma linguagem comum entre diferentes atores, permitindo a construção de identidades compartilhadas e de narrativas de pertencimento, essenciais para pactuações democráticas e mobilização coletiva. Sua relevância está, portanto, intimamente associada à construção de projetos de desenvolvimento territorial mais integrados, sustentáveis e inclusivos.

O conceito de articulação territorial vem se consolidando como central nos debates sobre desenvolvimento por remeter à capacidade de conexão entre atores sociais, recursos e visões estratégicas no interior de um território. A articulação territorial, nesse sentido, não se restringe à cooperação técnica ou institucional, mas abrange a construção de sentidos compartilhados, formas de governança e estratégias de ação voltadas ao fortalecimento das capacidades locais de intervenção sobre os próprios processos de desenvolvimento (Dallabrida, 2015; Favareto, 2023).

A articulação territorial pode ser compreendida como o processo por meio do qual diferentes atores (públicos, privados e sociais) estabelecem conexões, pactos e estratégias comuns em torno de objetivos vinculados ao desenvolvimento do território. Trata-se de uma dinâmica relacional que envolve negociação, cooperação, construção de confiança e,

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

sobretudo, reconhecimento mútuo entre sujeitos e instituições com capacidades, interesses e visões frequentemente divergentes. Essa articulação transcende a mera coordenação administrativa ou a execução de políticas setoriais isoladas, exigindo a criação de vínculos institucionais estáveis, de espaços de mediação e de dispositivos que possibilitem a emergência de projetos territoriais integrados (Dallabrida, 2015; Favareto, 2023).

Sob uma perspectiva teórico-metodológica, a articulação territorial expressa a capacidade de um território de ativar suas potencialidades endógenas, mobilizando recursos tangíveis e intangíveis em articulação com os atores locais. Está relacionada à noção de governança territorial, entendida como um arranjo político-institucional no qual decisões são tomadas a partir do diálogo entre diferentes setores da sociedade, com base na legitimidade, na horizontalidade e na corresponsabilidade (Dallabrida *et al.*, 2022). Tal governança supõe a existência de um campo de relações que ultrapassa o Estado, incorporando redes formais e informais de participação, articulações multiescalares e formas inovadoras de cooperação.

Nesse processo, mesmo diante dos intensos desafios que exigem o exercício de esperança, é fundamental identificar as forças sociais capazes de sustentar mudanças. Isso demanda considerar a dinâmica de frações e fissuras nas classes ou nos grupos sociais — as frações dominadas dos dominantes e as frações dominantes dos dominados — e suas recomposições, fenômenos mais complexos do que uma leitura binária entre trabalhadores e capitalistas. Assim, as transformações dificilmente podem ser conduzidas por um único ator ou por um grupo homogêneo de atores com recursos similares (Favareto, 2023).

Favareto (2023) propõe compreender essa articulação a partir da tríade “coalizões de atores sociais, ativos e instituições”. Essa abordagem entende que o desenvolvimento territorial não depende apenas da disponibilidade de recursos materiais, mas da capacidade dos atores de formar coalizões estáveis, sustentar instituições inclusivas e mobilizar ativos estratégicos, como conhecimento, redes sociais, legitimidade política e confiança pública. A tríade, portanto, permite interpretar a articulação territorial como um campo de disputas no qual diferentes grupos competem pelo acesso, pelo controle e pelo uso dos ativos locais, ao mesmo tempo em que constroem pactos institucionais que moldam as regras do jogo do desenvolvimento regional.

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

Ademais, é importante reconhecer que a articulação territorial não ocorre em um vácuo, mas se insere em estruturas históricas marcadas por desigualdades, assimetrias de poder e fragmentação institucional. Suas possibilidades dependem, em grande medida, da presença (ou ausência) de capacidades estatais nos níveis local e regional, da densidade institucional e da existência de ágoras públicas legítimas de deliberação (Farinós, 2015; Acemoglu; Robinson, 2012). Quando tais condições se mostram frágeis, tendem a prevalecer relações clientelistas, sobreposição de ações e baixa capacidade de coordenação interinstitucional, comprometendo a construção de estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

A participação social e política orientada por compromissos programáticos com o interesse público — em contraste com práticas de clientelismo personalista — pressupõe uma cultura cívica (Almond; Verba, 1970; Putnam, 2006) e favorece a aquisição ou criação, pelos atores, de capacidades transversais requeridas para o desenvolvimento territorial, tais como trabalho em equipe, liderança, negociação, solução de conflitos e elaboração de projetos (Costamagna, 2015). Ao analisar a experiência de desenvolvimento das regiões italianas no contexto da reestruturação produtiva pós-crise da década de 1970, Putnam (2006) constata que, quando os cidadãos confiam uns nos outros e cultivam hábitos de cooperação horizontal, cria-se um círculo virtuoso: as instituições ganham legitimidade e capacidade de ação, enquanto a apatia e o clientelismo tendem a ser reduzidos. A relação entre comunidade e liberdade não constitui um dilema para os cidadãos das regiões cívicas, pois eles “podem ser mais liberais justamente por desfrutarem das vantagens do comunitarismo” (Putnam, 2006, p. 125).

A atuação das instituições sociais e políticas locais revela-se, portanto, fundamental para a consolidação de arranjos territoriais mais democráticos, coesos e sustentáveis. No contexto do desenvolvimento territorial, essas instituições exercem funções que vão desde a representação de interesses coletivos até a formulação e implementação de políticas públicas em diálogo com a sociedade civil. Conselhos municipais, câmaras de vereadores, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas, coletivos de juventude, entidades culturais e religiosas constituem exemplos de estruturas institucionais que, quando efetivamente atuantes, ampliam o debate público, mobilizam a sociedade e contribuem para a construção

de consensos em torno de prioridades coletivas (Avritzer, 2012; Dallabrida *et al.*, 2022). Putnam (2006) destaca que a qualidade das instituições locais está diretamente associada ao estoque de capital social existente em um território, entendido como redes de confiança, reciprocidade e cooperação. Territórios dotados de uma “comunidade cívica” (Putnam, 2006) densa tendem a sustentar instituições mais eficazes e responsivas, ao passo que contextos com baixo capital social produzem governos fragmentados e pouco confiáveis.

Ampliar a qualidade da participação social e da atuação das instituições locais não constitui apenas uma exigência normativa de um modelo democrático, mas também uma condição essencial para a resiliência e a inovação territorial. A governança participativa, baseada em relações horizontais, no reconhecimento da diversidade e na construção de confiança, configura-se como um dos pilares para a ativação do patrimônio territorial e para o enfrentamento das desigualdades históricas que atravessam diversos territórios brasileiros e latino-americanos.

Nesta perspectiva da articulação territorial é que se situam os estudos da dimensão institucional do território, em especial seu terceiro componente, objeto deste artigo. Ao estabelecer as referências básicas da compreensão da dimensão institucional nos estudos do ProPAT, Gumiero *et al.* (2023, p. 216) referem que esta dimensão “considera as instituições como intermediadoras no processo de conversação entre o poder público e os atores sociais nos territórios, na definição de políticas públicas para o desenvolvimento territorial”. Esta dimensão compreende três componentes: (i) *capacidade administrativa da estatalidade no território*; (ii) *políticas públicas de apoio ao desenvolvimento* e (iii) *atores, instituições e arenas de concertação*. O terceiro componente — *atores, instituições e arenas de concertação* — constitui o foco temático deste artigo.

Detalhando estes três componentes, Gumiero *et al.* (2023) explicitam suas variáveis de investigação e análise. Para o primeiro componente, *capacidade administrativa da estatalidade no território*, destacam a importância de compreender três variáveis: (i) “estrutura administrativa” – 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; (ii) “instrumentos de programação e planejamento” – existência de políticas públicas de longo, médio e curto prazos na administração pública dos

municípios, representadas respectivamente pelo Plano Diretor, Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (iii) “estruturas de comunicação, transparência e inovação” – considerando a efetividade na comunicação externa e transparência pública e as estruturas e ações de inovação e E-Governo. Para o segundo componente, *políticas públicas de apoio ao desenvolvimento*, indicam a análise de duas variáveis: (i) “planos, programas e ações públicas” – tendo presente a capacidade técnica e gerencial para formação de arranjos institucionais para formulação do planejamento territorial realizado pelo âmbito federal, estadual e municipal, dedicado às especificidades territoriais, que se baseiam na formulação da agenda de políticas públicas; e (ii) “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. Para o terceiro componente, *atores, instituições e arenas de concertação*, indicam duas variáveis de análise: (i) a “ação dos atores e instituições no processo de articulação territorial” – com atenção para a efetividade da participação cidadã e da ação e interação público-privada com as demais instâncias públicas, sociais e de mercado; e (ii) “estruturas de conversação e concertação social” – com atenção para o nível de participação dos atores sociais na proposição de suas demandas e, conseqüentemente, sua viabilização por meio da inserção na agenda de ações dos órgãos públicos. Este terceiro componente e suas respectivas variáveis constituem o objeto deste artigo.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo “piloto” realizado em Santo Cristo teve presente a investigação das seis dimensões previstas no ProPAT (Dallabrida; Rotta; Büttgenbender, 2025), considerando os aportes epistemológicos, teóricos e metodológicos que fundamentam o projeto (Dallabrida *et al.*, 2023). O recorte deste artigo é a reflexão sobre a investigação conduzida para elucidar o terceiro componente da dimensão institucional: *atores, instituições e arenas de concertação*.

Para esta investigação, com base nos referenciais teóricos e metodológicos que orientaram a definição das categorias analíticas (Dallabrida *et al.*, 2023), optou-se pela

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

realização de entrevistas a partir de um questionário estruturado. O roteiro de perguntas utilizado nas entrevistas⁷ resultou de um esforço coletivo de sistematização no âmbito do ProPAT, no sentido de construir um instrumento capaz de captar, de forma sensível e direta, percepções relacionadas à representatividade institucional, participação cidadã, cooperação interinstitucional e efetividade dos serviços públicos, na direção das variáveis apontadas no terceiro componente da dimensão institucional (Gumiero *et al.*, 2023).

O questionário estruturado foi composto, predominantemente, por questões fechadas, organizadas em escala percentual contínua de 0% a 100%, permitindo aos respondentes graduar suas avaliações de maneira mais sensível e detalhada. Além das questões fechadas, o instrumento previa espaço para comentários livres e observações espontâneas dos participantes, possibilitando o registro de percepções qualitativas associadas a cada item avaliado. As questões completas que compõem o instrumento integram o banco metodológico do ProPAT e encontram-se disponíveis mediante solicitação aos autores.

Em correspondência às duas variáveis do componente *atores, instituições e arenas de concertação*, o questionário foi estruturado em dois blocos temáticos, conforme sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Estrutura do instrumento de pesquisa

Bloco I – Ação dos diferentes atores sociais na articulação territorial	Bloco II – Estruturas de conversação e concertação social
1. Reconhecimento dos representantes dos conselhos pelo poder executivo	13. Inserção das propostas dos conselhos nas agendas públicas
2. Representatividade dos conselhos municipais	14. Efetividade dos sindicatos na representação de seus membros
3. Representatividade da Câmara de Vereadores	15. Suficiência de associações e cooperativas no município
4. Adequação dos projetos votados pelos vereadores	16. Cooperação e sinergia entre instituições
5. Consideração de demandas sociais pelos partidos e alianças políticas	17. Preocupação das instituições com o meio ambiente
6. Representatividade em diretorias de organizações locais	18. Qualidade dos serviços públicos de saúde
7. Papel da mídia local no debate público	19. Qualidade dos serviços públicos de educação

⁷ A aplicação seguiu todos os requisitos éticos da pesquisa com seres humanos, tendo o projeto básico sido aprovado pelo Comitê de Ética da UNIJUÍ, conforme Parecer nº 6.148.318/2023.

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

Bloco I – Ação dos diferentes atores sociais na articulação territorial	Bloco II – Estruturas de conversação e concertação social
8. Efeitos das disputas de poder sobre ações institucionais	20. Qualidade dos serviços de assistência social
9. Compromisso das empresas com o desenvolvimento local	21. Qualidade da segurança pública
10. Benefícios gerados pelas organizações de cooperação	22. Efeitos dos serviços judiciais sobre instituições e cidadãos
11. Divulgação e preparo das audiências públicas	23. Estímulo à participação dos jovens
12. Construção de opinião pública pelas instituições sociais e culturais	24. Atendimento das demandas cidadãs pelos órgãos públicos
	25. Formação de coalizões plurais e inclusivas
	26. Funcionamento das ações de apoio às mulheres
	27. Funcionamento das ações de apoio aos idosos
	28. Impacto dos programas de compra pública de alimentos (PAA, PNAE)

Fonte: elaborado pelos autores, com base no questionário aplicado.

Optou-se pela aplicação presencial do questionário, com o objetivo de assegurar maior compreensão das perguntas, reduzir ambiguidades interpretativas e possibilitar a coleta de comentários complementares às respostas objetivas. O contato com os participantes foi realizado previamente por meio de mensagens via WhatsApp, com apresentação dos objetivos do estudo, convite formal à participação e agendamento de data e horário conforme a disponibilidade dos respondentes.

Na segunda quinzena de maio e na primeira quinzena de junho de 2025, 33 participantes receberam visitas presenciais dos pesquisadores, em seus locais de trabalho ou em espaços institucionais previamente acordados. As entrevistas tiveram duração média entre 40 e 60 minutos, variando conforme a disponibilidade do participante e o volume de comentários associados às questões.

A aplicação presencial do instrumento ocorreu em um ambiente relacional favorável, caracterizado por escuta atenta, diálogo respeitoso e interação direta entre pesquisadores e participantes. Esse ambiente não constitui uma categoria analítica nem conteúdo psicossocial da pesquisa, mas um recurso metodológico que favoreceu a fluidez da comunicação e a manifestação espontânea de percepções.

Os respondentes foram previamente selecionados pelos pesquisadores, autores deste artigo, em função de seu notório — e não apenas presumido — engajamento social no desempenho cotidiano das instituições no município. Trata-se de uma amostragem intencional, também denominada amostragem por julgamento, amplamente utilizada em pesquisas qualitativas e exploratórias, nas quais o interesse recai sobre sujeitos estratégicos detentores de conhecimento teórico-prático relevante sobre o fenômeno investigado (Minayo, 2012; Gil, 2008; Patton, 2015). Foram contempladas lideranças comunitárias, representantes de órgãos públicos, integrantes de conselhos e atores vinculados a diferentes setores de atuação, compondo um mosaico de perspectivas qualificadas sobre a realidade local.

A coleta de dados restringiu-se à aplicação presencial do questionário, não tendo sido utilizados outros materiais empíricos (documentais ou observacionais sistemáticos) além das respostas registradas no instrumento e das anotações de campo produzidas pelos pesquisadores durante e imediatamente após as entrevistas, as quais incluíram comentários espontâneos, exemplos citados pelos participantes e impressões contextuais relevantes.

Os dados quantitativos provenientes das questões fechadas foram tabulados em planilha eletrônica, organizados por item e por respondente, e posteriormente sistematizados por frequência e tendência de avaliação. As observações e comentários qualitativos foram utilizados como material complementar de interpretação, auxiliando na contextualização dos resultados numéricos.

A análise dos dados seguiu orientação exploratória, articulando os resultados do questionário às categorias analíticas previamente definidas no instrumento. As unidades de significação extraídas das respostas foram agrupadas em núcleos temáticos, permitindo interpretar as percepções dos atores sociais sobre a articulação territorial local. Esse procedimento assegura coerência entre a questão de pesquisa — centrada nas percepções de atores estratégicos — e o método adotado, uma vez que o desenho metodológico foi concebido especificamente para captar avaliações qualificadas sobre a dinâmica institucional e relacional do território.

Mais do que produzir inferências generalizáveis, o estudo buscou compreender padrões, tendências e contradições percebidas por sujeitos diretamente envolvidos na vida

institucional do município, oferecendo subsídios analíticos para o aperfeiçoamento do instrumento do ProPAT e para futuras investigações de natureza qualitativa mais aprofundada.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados busca compreender as percepções de lideranças e atores estratégicos de Santo Cristo/RS acerca da ação das instituições e conselhos locais no processo de articulação territorial. Considerando o caráter exploratório da pesquisa e sua inserção no escopo do ProPAT, os dados apresentados não têm a pretensão de oferecer um retrato exaustivo da realidade, mas sim de destacar tendências significativas, percepções recorrentes e contradições emergentes a partir do instrumento aplicado.

Na etapa analítica, as ideias verbalizadas pelos participantes a respeito das perguntas, enquanto respondiam à planilha de respostas objetivas e quantitativas, foram anotadas pelos pesquisadores e tratadas como material textual complementar, utilizado para qualificar e contextualizar os padrões identificados nas respostas objetivas, em procedimento inspirado na Análise Textual Discursiva (Moraes; Galianzi, 2006).

Para melhor organização, as respostas foram agrupadas em núcleos temáticos, cada qual correspondendo a um grupo de questões do instrumento de pesquisa. Essa estratégia de análise permite articular diferentes facetas, valorizando tanto os avanços percebidos quanto as limitações apontadas pelos respondentes. Considerando os “modos de categorização” indicados por Moraes e Galianzi (2016, p. 226), as unidades de significação colhidas dos participantes da pesquisa foram submetidas a uma categorização “intuitiva globalizada”, resultante da impregnação dos pesquisadores com o material empírico e orientada pelas categorias analíticas previamente definidas no instrumento.

Por tratar-se de um estudo exploratório e piloto, a sistematização apresentada a seguir adota uma aplicação adaptada da Análise Textual Discursiva (ATD), preservando seu caráter recursivo de unitarização e reagrupamento das unidades de significação. As etapas operacionais envolveram: (1) leitura flutuante e impregnação do material; (2) identificação de unidades de significação nos comentários e registros de campo; (3) agrupamento e reagrupamento dessas unidades por aproximação e contraste até a estabilização dos núcleos

temáticos; e (4) elaboração de um metatexto interpretativo, no qual os achados são discutidos à luz do referencial teórico mobilizado no artigo. Para tornar esse percurso analítico mais visível ao leitor e para expor a razoabilidade da construção dos núcleos temáticos (Moraes; Galiazzi, 2006; 2016), são apresentados, ao longo da seção, excertos ilustrativos dos registros de campo.

a) Representatividade e reconhecimento dos conselhos e instituições locais

O primeiro núcleo temático aborda a representatividade e o reconhecimento das instituições locais, com destaque para os conselhos municipais, a Câmara de Vereadores, os partidos políticos, as organizações sociais e as instâncias vinculadas à assistência social. Esse conjunto de questões permite avaliar em que medida os atores locais percebem a diversidade social refletida nas instâncias de representação e em que medida atribuem legitimidade às ações dessas instituições no processo de articulação territorial. Registros de campo que deram origem a este núcleo — como “os representantes dos conselhos acabam sendo os mesmos para todos”, “nem todos os conselhos funcionam regularmente” e “a possibilidade existe, mas nem todos os grupos estão representados” — foram unitarizados e agrupados por aproximação semântica, compondo o eixo interpretativo da representatividade e da legitimidade institucional.

Analiticamente, este núcleo dialoga com a literatura sobre governança e articulação territorial, na medida em que a representatividade e o reconhecimento institucional constituem condições fundamentais para a construção de legitimidade, cooperação e pactos territoriais (Dallabrida, 2015; Favareto, 2023).

De modo geral, as percepções dos respondentes indicam um panorama relativamente positivo quanto ao papel desempenhado pelos conselhos municipais, instituições e organizações locais no município de Santo Cristo/RS, ainda que permeado por nuances e contradições. Os conselhos são amplamente reconhecidos como espaços relevantes de participação e representação, tanto pelo poder executivo quanto pela sociedade local. Contudo, essa valorização convive com percepções recorrentes de participação concentrada, com repetição de representantes em diferentes conselhos e baixa ampliação da base social envolvida, o que sinaliza limites à participação social abrangente e efetiva nesses espaços.

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

No que se refere à diversidade social, prevalece a percepção de que os conselhos conseguem, em certa medida, espelhar a composição local. Entretanto, são apontadas lacunas persistentes na inclusão plena de determinados segmentos, especialmente de minorias sociais e étnico-raciais, indicando que a existência de regras formais de participação não assegura, por si só, diversidade efetiva. A constatação dessa ambivalência corrobora a análise de Gohn (2011), segundo a qual os conselhos podem tanto fortalecer processos participativos quanto operar como estruturas burocráticas ou mecanismos de contenção de conflitos.

A Câmara de Vereadores é a instância que concentra as avaliações mais críticas, sendo percebida como menos alinhada à diversidade social do município, com fragilidades na representação de agricultores familiares, mulheres, idosos e grupos socialmente vulneráveis. Embora a presença feminina seja reconhecida como avanço, predomina a avaliação de que a sensibilidade às demandas plurais convive com efetividade limitada na atuação.

Quanto aos partidos políticos, organizações locais e instituições vinculadas à assistência social, as percepções são ambivalentes: reconhece-se seu papel relevante no território e avanços parciais na inclusão de diferentes perfis sociais, mas persistem barreiras estruturais à democratização interna e à ampliação substantiva da participação, além da avaliação de que as instâncias da assistência social carecem de fortalecimento institucional.

Em síntese, os dados revelam avanços na consolidação da representatividade institucional em Santo Cristo/RS, especialmente no reconhecimento social dos conselhos. Contudo, persistem desafios relacionados à concentração da participação, à limitada renovação de lideranças, às fragilidades na representação legislativa e aos limites da assistência social. Esse diagnóstico converge com a literatura sobre cultura cívica e participação, segundo a qual a existência de instâncias formais não garante, por si só, a ampliação da participação plural, podendo resultar na rotinização de protagonismos e na reprodução de assimetrias institucionais (Putnam, 2006; Gohn, 2011).

b) Participação política e qualidade do debate público

Este núcleo reúne questões que buscam avaliar como os atores locais percebem a participação cidadã, a atuação da mídia e a qualidade do debate público em Santo Cristo/RS.

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

Ao explorar dimensões como o papel do legislativo municipal, a mobilização da juventude, a divulgação das audiências públicas e a capacidade das instituições de formar opinião, procura-se compreender se o espaço público local se configura como uma ágora plural de debate e decisão ou se ainda apresenta limitações para uma participação mais inclusiva e efetiva. Registros de campo — como “as audiências públicas são bem divulgadas, mas por que as pessoas não participam?”, “a mídia expõe muito pouco” ou “a disputa de poder acaba fechando panelinhas” — foram agrupados em dois subeixos analíticos: (i) mediação e circulação de informações e (ii) dinâmica do debate público, sustentando a leitura de que há debate, mas com assimetrias de acesso e participação.

De modo geral, as percepções indicam reconhecimento da existência de espaços institucionais de participação e de debate, embora acompanhadas de avaliações críticas quanto à sua efetividade. A atuação dos vereadores é percebida como parcialmente responsiva às demandas sociais, mas marcada por limites na capacidade de tradução dessas demandas em ações legislativas efetivas, revelando ambivalência entre reconhecimento institucional e frustração quanto ao desempenho representativo do legislativo.

A atuação da mídia local é avaliada de forma contraditória. Embora reconhecida como ator relevante na formação de opinião pública, sua atuação é percebida como polarizada, combinando avaliações positivas de seu papel político-pedagógico com críticas relativas à seletividade informacional, fragilidades na cobertura de temas locais e restrições no acesso às informações. Essa ambivalência sugere que a mídia exerce papel relevante, mas com capacidade desigual de ampliar efetivamente o debate público.

As disputas de poder entre grupos políticos e sociais são interpretadas de modo ambíguo. De um lado, são reconhecidas como fatores dinamizadores do debate e do funcionamento institucional; de outro, são associadas à formação de circuitos restritos de decisão e ao fechamento de grupos. Ainda assim, a impressão geral sugere a predominância de uma “política do debate”, nos termos de Putnam (2006), ainda que atravessada por tensões, fragmentações e assimetrias.

As audiências públicas emergem como um dos principais pontos de fragilidade do processo participativo. Apesar do reconhecimento de esforços institucionais na preparação e divulgação, predomina a percepção de baixa mobilização cidadã, indicando limites

comunicacionais e organizacionais que restringem seu potencial como espaços democráticos de deliberação. Esse diagnóstico encontra respaldo em estudos anteriores no município, que identificaram níveis reduzidos de participação popular nesses espaços (Stumm, 2021; Stumm; Lago, 2024), associados à predominância de uma cultura política de súdito e a um descompasso entre institucionalidade formal e engajamento cívico (Almond; Verba, 1970).

Em congruência com essa leitura, as instituições sociais, políticas, culturais e religiosas são amplamente reconhecidas como formadoras de opinião pública, promotoras de pertencimento comunitário e mediadoras simbólicas do debate, reforçando a centralidade da esfera institucional para além da gestão política estrita. Em contraste, a mobilização da juventude aparece como desafio persistente, com avaliações intermediárias quanto à sua inclusão sistemática nos processos decisórios.

Por fim, a formação de coalizões sociopolíticas plurais e inclusivas é percebida como incipiente, embora reconhecida como um campo em construção. A unificação da Feira do Produtor e da Amostra do Agronegócio na 10ª EXPOAGRO (2025) foi reiteradamente citada como exemplo positivo de convergência social e política, simbolizando esforços de cooperação entre setores historicamente opostos e indicando potencial para experiências mais amplas de articulação.

Em síntese, os resultados revelam que Santo Cristo/RS dispõe de condições institucionais favoráveis à participação e ao debate público, mas enfrenta fragilidades relacionadas à efetividade legislativa, à mobilização da juventude e à operacionalização das audiências públicas. Os dados sugerem a coexistência de mecanismos de “política do debate” com padrões de participação seletiva e desigual, reforçando a compreensão da articulação territorial como dinâmica relacional atravessada por assimetrias, disputas e trajetórias históricas específicas (Becker, 2001; Putnam, 2006; Favareto, 2023).

c) Sinergia entre instituições e cooperação interorganizacional

Este núcleo temático reúne questões que buscam avaliar em que medida as instituições locais atuam de forma articulada, cooperativa e responsiva às demandas da população. A análise procura identificar se prevalece a lógica da cooperação e do fortalecimento mútuo ou se ainda persistem práticas fragmentadas e insuficientes. Registros de campo — como “há diálogo entre ACISA e STR”, “a sinergia aparece nas mobilizações

de emergência”, “as instituições se ajudam entre si” ou “o cemitério bem cuidado é o retrato da organização da cidade” — foram agrupados por convergência em torno das noções de cooperação, solidariedade e associativismo, compondo o eixo interpretativo central deste núcleo. Por contraste, foram separadas as unidades críticas relacionadas à agenda ambiental, analisadas como fragilidade específica no interior do mesmo campo temático.

A interpretação dialoga com a literatura sobre capital social, redes institucionais e formação de coalizões, dimensões centrais para a coordenação coletiva e a ativação de recursos territoriais (Putnam, 2006; Dallabrida *et al.*, 2022; Favareto, 2023).

De modo geral, as percepções revelam reconhecimento consolidado da atuação de sindicatos, associações e cooperativas como atores organizados e representativos, reforçando a elevada densidade institucional do território. Os sindicatos são amplamente valorizados por sua capacidade de representação e mediação de demandas, enquanto a rede associativa e cooperativa é percebida como socialmente relevante, associada à trajetória histórica e ao legado sociocultural local.

No que se refere à cooperação interinstitucional, prevalece a percepção de articulação significativa, ainda que coexistam avaliações mais moderadas quanto à regularidade e à profundidade dessas práticas. As observações de campo indicam exemplos concretos de sinergia, como mobilizações solidárias em situações de emergência, ações conjuntas entre organizações sociais e empresariais e a unificação da Feira do Produtor e da Amostra do Agronegócio na 10ª EXPOAGRO, interpretada como marco simbólico de convergência social e política.

A participação das mulheres emerge como vetor estratégico de fortalecimento do capital social e da cidadania territorial, com destaque para a atuação histórica feminina em sindicatos e cooperativas e para iniciativas recentes de ampliação do protagonismo institucional. A criação, em 2024, do Núcleo de Mulheres Empreendedoras da ACISA é destacada como exemplo de ampliação de lideranças, consolidação de redes de apoio e valorização da presença feminina na dinâmica econômica e social local.

As vozes ouvidas convergem na avaliação de que está em curso a constituição de uma coalizão plural e a consolidação de instituições relativamente inclusivas voltadas ao desenvolvimento territorial. Embora não se observe, no momento, temor explícito de

desmonte institucional, a literatura alerta para a necessidade de atenção aos efeitos de culturas políticas de baixo engajamento e às assimetrias de poder que podem limitar o avanço de atores menos empoderados (Gumiero *et al.*, 2023; Mounk, 2019; Stumm, 2021).

No interior desse cenário majoritariamente positivo, a agenda ambiental emerge como fragilidade relevante. As percepções indicam que essa dimensão ainda não ocupa lugar central nas práticas institucionais locais, com menções recorrentes a problemas relacionados ao tratamento de esgoto e à política de reciclagem, sugerindo um campo prioritário para o avanço da cooperação interorganizacional.

Por fim, a avaliação sobre a capacidade dos órgãos públicos de atender às demandas da população revela tendência intermediária. Embora as instituições sejam reconhecidas como responsivas em certa medida, predomina a percepção de que o atendimento permanece aquém das expectativas sociais, indicando limites à efetividade e ao alcance das ações públicas.

Em síntese, os resultados revelam cenário predominantemente favorável à cooperação e à sinergia interinstitucional em Santo Cristo/RS, sustentado por forte capital social, tradição associativa e experiências concretas de colaboração. Persistem, contudo, desafios relevantes, especialmente no que se refere à incorporação transversal da agenda ambiental e ao aprimoramento da responsividade institucional. Sob a ótica da governança territorial, tais limites indicam que a cooperação percebida, embora significativa, ainda pode operar de forma setorial e episódica, demandando maior institucionalização de mecanismos permanentes de coordenação interorganizacional (Dallabrida, 2015; Farinós, 2015).

d) Qualidade dos serviços públicos e inclusão de grupos específicos

Este núcleo analisa como os atores locais avaliam a qualidade dos serviços públicos básicos — saúde, educação, assistência social, segurança e justiça — bem como a efetividade de programas voltados a grupos específicos, como mulheres, idosos e agricultores familiares. A análise permite identificar em que medida as políticas públicas municipais são percebidas como eficazes e inclusivas, além de evidenciar fragilidades persistentes. Registros de campo — como “a segurança pública é excelente”, “na saúde precisa ser mais ágil” e referências à qualidade da merenda escolar — estruturaram a

discussão sobre desempenho percebido dos serviços e lacunas associadas à saúde, à assistência social e à infraestrutura socioambiental.

Este núcleo dialoga com a literatura sobre capacidades estatais e responsividade institucional no nível local, na medida em que a percepção de qualidade dos serviços influencia a confiança pública, a legitimidade institucional e a propensão à cooperação social (Acemoglu; Robinson, 2012; Dallabrida *et al.*, 2022).

De modo geral, as percepções indicam avaliação globalmente positiva dos serviços públicos municipais, ainda que com variações relevantes entre áreas. A educação destaca-se como setor consolidado, amplamente reconhecido pela qualidade do ensino, pela oferta de transporte escolar e pela efetividade da merenda escolar, frequentemente associada à segurança alimentar das famílias. Apesar desse reconhecimento, são apontados desafios relacionados à atualização pedagógica e à adaptação às transformações tecnológicas e sociais em curso.

A segurança pública emerge como o serviço com maior consenso positivo, sendo reiteradamente mencionada como diferencial do município em relação a localidades vizinhas, indicando elevado grau de confiança institucional. Os serviços judiciais também são percebidos de forma favorável, sugerindo efeitos positivos na mediação de conflitos e na garantia de direitos no âmbito local.

Já os serviços de saúde e de assistência social concentram avaliações mais moderadas. Embora reconhecidos como relevantes, esses setores são associados a críticas relacionadas à agilidade, ao acesso e à capacidade de resposta às demandas, configurando áreas prioritárias para o aprimoramento da gestão e da cobertura das políticas públicas locais.

No que se refere aos programas voltados a grupos específicos, prevalece avaliação positiva. As ações direcionadas às mulheres e aos idosos são reconhecidas como relevantes, com destaque para a construção do novo Lar Mãe Maria, frequentemente mencionada como avanço significativo na oferta de serviços à população idosa. Os programas de compras públicas de alimentos (PAA e PNAE) são destacados como políticas estratégicas para o fortalecimento da agricultura familiar, a dinamização da economia local e a promoção da segurança alimentar e nutricional, sendo associados à qualidade da merenda escolar e à valorização dos produtores locais.

Em contraste, a agenda ambiental e a infraestrutura sanitária emergem como fragilidades persistentes. As percepções indicam que questões como tratamento de esgoto, gestão de resíduos e reciclagem ainda não ocupam lugar central nas prioridades institucionais, configurando desafios relevantes para a sustentabilidade do desenvolvimento local.

Em síntese, este núcleo revela avaliação predominantemente favorável dos serviços públicos e programas municipais em Santo Cristo/RS, com destaque para a educação, a segurança pública e as políticas voltadas a grupos específicos. Em contrapartida, saúde, assistência social e agenda socioambiental concentram avaliações mais moderadas, sinalizando a necessidade de avanços em termos de acesso, efetividade e integração das políticas. Do ponto de vista interpretativo, as variações entre áreas sugerem que a articulação territorial também é condicionada por diferenças de desempenho institucional percebido, com potenciais efeitos sobre confiança pública, participação social e cooperação interinstitucional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo exploratório desenvolvido em Santo Cristo/RS permitiu identificar avanços e limites no processo de articulação territorial, revelando tanto potencialidades quanto fragilidades que conformam a dinâmica institucional e social do município.

De um lado, observam-se pontos fortes que sustentam a governança local. Destacam-se o reconhecimento social dos conselhos municipais, associações e cooperativas, percebidos como instâncias legítimas de participação; a valorização histórica do associativismo e do cooperativismo, vinculada ao legado cultural da colonização teuto-brasileira; e a emergência de experiências inovadoras de cooperação, a exemplo da unificação da Feira do Produtor e da Amostra do Agronegócio na EXPOAGRO e da criação do Núcleo de Mulheres Empreendedoras da ACISA. Além disso, a qualidade dos serviços públicos de educação e segurança e dos programas voltados a grupos específicos — mulheres, idosos e agricultores familiares — aparece como diferencial positivo no cenário municipal, contribuindo para a coesão social e para o fortalecimento da cidadania territorial.

Por outro lado, o estudo diagnosticou a persistência de fragilidades. A participação cidadã tende a concentrar-se em poucos indivíduos, limitando a renovação das lideranças e

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

a pluralidade nos espaços institucionais. A efetividade da Câmara de Vereadores e das audiências públicas mostrou-se restrita, sugerindo que, embora formalmente existentes, essas arenas ainda não se configuram como espaços amplos de escuta e deliberação. A baixa mobilização da juventude constitui outro desafio, assim como a incipiente integração da problemática ambiental às agendas institucionais. Soma-se a isso a percepção de que o atendimento das demandas pela administração pública nem sempre corresponde às expectativas sociais, frequentemente elevadas em relação às capacidades orçamentárias e administrativas do município.

As percepções reunidas revelam ainda contradições significativas. Os conselhos municipais são valorizados, mas a Câmara de Vereadores é alvo de avaliações críticas, indicando descompassos entre diferentes arenas institucionais. O conflito político é interpretado como fator de fragmentação, mas também como elemento dinamizador do debate público. A mídia local é considerada, simultaneamente, espaço democrático de escuta e canal elitizado, ainda incapaz de pautar de forma abrangente os temas de interesse público. De modo semelhante, os serviços públicos são avaliados positivamente em setores consolidados, como educação e segurança, mas apresentam fragilidades em áreas sensíveis, como saúde, assistência social e meio ambiente.

Tais resultados levantam questões a serem aprofundadas em futuras pesquisas. Entre elas, destacam-se: (a) em que medida a concentração de lideranças compromete a representatividade e a renovação política local? (b) quais mecanismos poderiam ampliar a participação da juventude e diversificar a composição das instâncias decisórias? (c) quais fatores explicam a discrepância de legitimidade entre conselhos e Câmara de Vereadores? (d) como experiências exitosas de cooperação podem ser convertidas em modelos institucionais mais estáveis e inclusivos? (e) de que forma integrar a agenda ambiental à lógica da cooperação interinstitucional, tornando-a dimensão estratégica do desenvolvimento territorial? (f) como alinhar expectativas sociais e capacidades de gestão pública, tirando proveito público das tensões e fortalecendo a confiança institucional?

Em síntese, os achados sugerem que Santo Cristo/RS dispõe de capital social denso, de uma tradição associativa consolidada e de práticas de cooperação que constituem bases sólidas para a construção de projetos de desenvolvimento territorial inclusivos e

**AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO
CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS**

sustentáveis. Entretanto, a persistência de fragilidades relacionadas à representatividade, à juventude, à efetividade das audiências públicas e à agenda ambiental indica que a consolidação da articulação territorial exige esforços adicionais de democratização e de fortalecimento institucional e interinstitucional. O aprofundamento analítico, articulando pesquisas quantitativas e qualitativas, poderá contribuir para validar as tendências observadas e subsidiar estratégias públicas e sociais mais ajustadas às demandas locais, reforçando a articulação territorial como caminho para o desenvolvimento democrático e sustentável do município.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, prosperidade e pobreza*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2012.

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *La cultura cívica*. Madrid: EURAMERICA, 1970.

AVRITZER, Leonardo. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para Discussão, Brasília: Ipea, v. 1, p. 7-24, 2012.

BECKER, Dinizar Fermiano. 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, Horacio. La geografía, útil de transformación. El método territorial, diálogo con la inteligencia territorial. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 8, n. 16, p. 448-479, ago. 2013.

COSTAMAGNA, Pablo. *Política y formación en el desarrollo territorial*. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Bilbao: Orkestra-Publicaciones Universidad Deusto, 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, v. 50, n. 215, p. 304-328, 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque. 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. 2020.

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO
CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

DALLABRIDA, Valdir Roque; ROTTA, Edegar; BÜTTENBENDER, Pedro Luís. 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, Valdir Roque *et al.* 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, Valdir Roque *et al.* 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, Valdir Roque *et al.* (Org.). *Abordagem territorial do desenvolvimento: proposta epistêmico-teórico-metodológica para construção do índice multidimensional da ativação do patrimônio territorial*. Cruz Alta: Ilustração, 2023.

DALLABRIDA, Valdir Roque *et al.* (Org.). O debate sobre abordagem territorial do desenvolvimento: uma apresentação do tema. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, ano 22, n. 61, Edição Especial, e16487, 2024.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ROTTA, Edegar; BÜTTENBENDER, Pedro Luís. *Validação de metodologia com enfoque territorial: relatório de pesquisa*. Santo Ângelo: Ilustração; Santo Ângelo: EdiURI, 2025.

FAVARETO, Arilson. 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.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GUMIERO, Rafael Gonçalves *et al.* (Org.). A dimensão institucional na formação do IMAP. In: DALLABRIDA, Valdir Roque *et al.* (Org.). *Abordagem territorial do desenvolvimento: proposta epistêmico-teórico-metodológica para construção do índice multidimensional da ativação do patrimônio territorial*. Cruz Alta: Ilustração, 2023. p. 215-246.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces. *Ciência & Educação*, Bauru, v. 12, n. 1, p. 117-128, 2006.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. *Análise textual discursiva*. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: UNIJUÍ, 2016.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NA ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DE SANTO
CRISTO/RS, BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA A PARTIR DE PERCEPÇÕES LOCAIS

STUMM, Luana Cristina; LAGO, Ivann Carlos. Cultura política, participação das instituições e sua relação com o desenvolvimento local: o caso do município de Santo Cristo/RS. In: ROTTA, Edemar *et al.* (orgs.). *Dimensão social do território: olhares, registros e reflexões sobre Santo Cristo/RS*. Cruz Alta: Ilustração; Santo Ângelo: EdiURI, 2024. p. 243-268.

STUMM, Luana Cristina. *Cultura política e a percepção das instituições políticas locais: o caso do município de Santo Cristo/RS*. 2021. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo/RS, 2021.

Autor Correspondente:

Sandra Cristina Franchikoski

Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS

Av. Jacob Reinaldo Haupenthal, 1580 - Bairro São Pedro.

Cerro Largo - RS, Brasil. CEP 97900-000

sandra.franchikoski@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença Creative Commons.

