Parte I - Dilemas Epistemológicos e Conceituais
**A dimensão regional do desenvolvimento: contribuições
teóricas e experiências sul-americanas**

Virginia Elisabeta Etges

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ETGES, V. E. A dimensão regional do desenvolvimento: contribuições teóricas e experiências sul-americanas. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., and BARBOSA, J. L. A., eds. *Celso Furtado: a esperança militante (Desafios)*: vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 141-162. Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado collection, vol. 3. ISBN: 978-65-86221-12-1. <https://doi.org/10.7476/9786586221688.0006>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

A dimensão regional do desenvolvimento: contribuições teóricas e experiências sul-americanas¹

Virginia Elisabeta Etges²

Introdução

A PARTIR DOS ANOS 1990 OBSERVA-SE ENTRE OS GEÓGRAFOS E pesquisadores de áreas afins a retomada de um conceito caro à Geografia, o território. A retomada do conceito acontece num contexto de importantes reflexões e ações voltadas ao desenvolvimento regional, principalmente no âmbito latino-americano.

Expressão da materialidade que lhe é dada pelo seu uso, o território, mais do que simples base física, traz a marca de gerações que lhe deram forma através de seu trabalho e dos embates políticos, econômicos e sociais; é expressão do nível tecnológico que os seus habitantes alcançaram; mas, acima de tudo, é resultante do tipo de organização social ali criada.

Quanto mais próxima esta organização for da perspectiva territorial, mais estreita será a relação com a natureza, no sentido de conhecer e respeitar os seus limites e mais solidária ela será, uma vez que estará voltada ao respeito e à integridade de todas as formas de vida, inclusive a humana.

Compreender, pois, o significado da concepção de território, implícito nessa reflexão, se faz indispensável. É o que abordamos na primeira parte do artigo. A seguir, discutimos o significado das dimensões local e regional no contexto do desenvolvimento territorial e sua repercussão na experiência da IIRSA, em âmbito sulamericano, e nas experiências dos Coredes e de Consórcios Intermunicipais no sul do Brasil.

¹ Versão revisada e atualizada de artigo originalmente publicado em Etges (2014).

² Geógrafa, doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo - USP, docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, líder do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (etges@unisc.br)

Território e Globalização

Segundo Milton Santos (1996), nas atuais condições, os arranjos territoriais não se dão apenas através de figuras formadas de pontos contínuos e contíguos. Hoje, ao lado dessas manchas, ou por sobre essas manchas, há, também, constelações de pontos descontínuos, mas interligados, que definem um território de fluxos reguladores. As segmentações e partições presentes no território sugerem que se admitam, pelo menos, dois recortes. De um lado, há extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região. São as horizontalidades. De outro lado, há pontos no território que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as verticalidades. O território se compõe de uns e de outros desses recortes, inseparavelmente. É a partir dessas novas subdivisões que devemos pensar novas categorias analíticas.

Estudando a diferença entre lugares modernizados e lugares letárgicos no norte da Patagônia argentina, Silveira (*apud* SANTOS, 1996) examina o funcionamento da produção e da circulação, e mostra como essas lógicas cruzam as cidades e produzem um arranjo territorial em que superpõem vinculações horizontais e verticais. As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta.

Santos (1996) acrescenta ainda que, paralelamente, forças centrípedas e forças centrífugas atravessam o território, como tendências ao mesmo tempo contrastantes e confluentes, agindo em diversos níveis e escalas.

As forças centrípedas resultam do processo econômico e do progresso social, e tanto podem estar subordinados à regularidade do processo de produção, quanto às surpresas da intersubjetividade. Essas forças centrípedas, forças de agregação, são fatores de convergência. Elas agem no campo, na cidade e entre cidade e campo. No campo e na cidade, elas são, respectivamente, fatores de homogeneização e de aglomeração. E entre o campo e a cidade, elas são fatores de coesão.

As forças centrífugas, por sua vez, podem ser consideradas um fator de desagregação, quando retiram à região os elementos do seu próprio

comando, a ser buscado fora e longe dali. Pode-se falar numa desestruturação, se nos colocamos em relação ao passado, isto é, ao equilíbrio anterior; e de uma reestruturação, se vemos a coisa do ponto de vista do processo que está se dando. Entre os fatores longínquos, causadores de uma tensão local, contamos o comércio internacional, as demandas da grande indústria, as necessidades do abastecimento metropolitano, o fornecimento de capitais, as políticas públicas ditadas nas metrópoles nacionais ou estrangeiras.

Assim, forças centrípedas conduzem a um processo de horizontalização, forças centrífugas conduzem a um processo de verticalização. Mas, em todos os casos, sobre as forças centrípedas, vão agir forças centrífugas. Essas forças centrífugas se dão em diversas escalas, a maior delas sendo o planeta tomado como um todo, os chamados fluxos universais. Entre o lugar e o mundo, as outras escalas são regionais, nacionais e continentais. Tal superposição faz com que a explicação do que se passa dentro de cada área deva obrigatoriamente incluir as escalas superiores. A solidariedade interna ao subespaço, providenciada pelas forças centrípedas, está permanentemente perturbada pelas forças centrífugas e deve permanentemente ser refeita.

Neste contexto estamos hoje longe daquela solidariedade orgânica, que era o próprio cerne da definição do fenômeno regional, complementa Santos (1996, p. 226). O que temos hoje são solidariedades organizacionais, criadoras de uma coesão organizacional baseada em racionalidades de origens distantes, mas que se tornam um dos fundamentos da sua existência e definição.

Portanto, o território é processo, uma forma-conteúdo, traço de união entre o passado e o futuro imediato. Ele tem que ser visto como um campo de forças, como um lugar de exercício de contradições entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.

É nesse sentido que o território hoje é nervoso, instável, afirma Santos (1999). E é por isso que, a partir do território, se verifica no Brasil a crise da Nação. Não há melhor indicador da crise por que passa a Nação que o território, afirma o autor; pela sua nervosidade, pela sua instabilidade, pela sua ingovernabilidade, enquanto território produzido. Isto tudo é resultado das mudanças rápidas de normas que reconhecemos como luta global pela mais-valia maior, essa competitividade que está na raiz mesma da posição ocupada na economia global e exige uma adaptabilidade permanente das normas das grandes empresas, o que aumenta a

instabilidade do território „de cima“ para „baixo“. Isto é, a produção da ordem para as empresas e da desordem para todos os outros agentes, e para o próprio território, incapaz de se ordenar porque ideologicamente está decidido que estas grandes empresas são indispensáveis. Assim aceitamos a idéia de que o território tem que ser desorganizado. É o que nós estamos fazendo, complementa o autor. Tudo isto se coloca num contexto em que o poder maior sobre o território deixa de ser do Estado e passa a ser das grandes empresas, explica Santos. A gestão do território, a regulação do território são cada vez menos possíveis pelas instâncias ditas políticas e passam a ser exercidas pelas instâncias econômicas. O que acontece é que hoje a economia se realiza pela política. Não é a economia que ocupa hoje a posição central; é a política exercida pelos agentes econômicos hegemônicos. E, o que é grave, conclui o autor, é que as necessidades das empresas globais, e isso o território mostra, arrastam os governos – nacional, estaduais, no caso do Brasil, e locais.

Nesse sentido, uma importante iniciativa, no âmbito sul-americano, evidencia a constatação de Santos. Trata-se da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, criada por ocasião da I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 2000, que propõe a “integração” do continente a partir de verdadeiros “rasgos” no território, também chamados de “eixos de integração”, atendendo a segmentos econômicos interessados, basicamente, na aceleração do escoamento de commodities para os grandes centros de consumo mundiais.

O significado da dimensão local e regional no território

Observa-se, nos dias atuais, que vários autores entendem o *local* e o *regional* como sinônimos. No nosso entender isso tem levado a sérios equívocos na interpretação da realidade, uma vez que se trata de duas dimensões de abordagem que devem ser devidamente esclarecidas.

Ao longo dos anos 1990, de acordo com Brandão *et al* (2006), as temáticas atinentes à dimensão territorial do desenvolvimento readquirem relevância ao mesmo tempo em que ocorre certa banalização e vulgarização da problemática, principalmente quando se trata de escalas de abordagem. Essa questão foi deslocada, muitas vezes, para o lugar comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, que por vezes exagera no endogenismo, levando a literatura e as muitas políticas públicas, em todo o mundo, a acreditar que a escala local é a mais adequada, de onde

se poderia estruturar a força sinérgica comunitária, capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento sustentável.

Esta abordagem teórica sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores, que mobilizariam as potências endógenas (ocultas e/ou reveladas) de qualquer localidade. Essas concepções afirmam que todas as escalas intermediárias entre o local e o global estariam perdendo sentido. (BRANDÃO *et al*, 2006, p.196)

É óbvio, reafirma o autor, que no âmbito local muitas ações importantes podem ser articuladas e promovidas. Mas a escala local encontra uma série de limites que devem ser levados em conta nas políticas de desenvolvimento. A realidade, em todo o mundo, tem mostrado que as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são justamente as que não discriminam nenhuma escala de per se, mas reforçam a dimensão multiescalar inerente aos problemas a serem enfrentados.

Essa constatação reafirma a perspectiva de análise proposta por Lacoste (1988), que privilegia a abordagem da *espacialidade diferencial* dos fenômenos a serem analisados, como caminho mais eficaz de compreensão da realidade.

Em uma perspectiva crítica, observa-se que a organização das forças produtivas na atual fase do capitalismo, coloca em evidência a tensão entre as “forças globalizantes” e as “forças regionalizantes”.

Trabalhos recentes discutem a persistência da região enquanto categoria de análise. Nas palavras de Limonad (2004, p. 57)

devemos recordar que a região, a despeito de todas as adjetivações que a acompanham e perseguem, é antes de qualquer coisa uma construção social que atende interesses políticos precisos, mesmo em se tratando de uma região funcional, ou da região natural. Muito embora, não haja meios de definirmos de forma categórica uma linha divisória precisa, um marco delimitador que permita o cientista afirmar aqui termina uma região A e ali começa uma região B, pois o espaço é uma expressão de continuidades e descontinuidades físicas e sociais. Então ressurgem o aspecto que assombrou durante décadas o pensamento social na geografia, no planejamento, na gestão territorial: como definir a região, como regionalizar?

Segundo Corrêa (1997, p. 191), é a diferenciação de áreas, resultante tanto de processos da natureza como sociais, que constitui as bases da possibilidade de se poder falar em regiões.

A diferenciação de áreas não está, no nosso entender, associada à ideia de singularidade, que entendemos vincular-se ao conceito de lugar, mas sim à ideia de particularidade, isto é, uma mediação entre o universal (processos gerais advindos da globalização) e o singular (a especificação máxima do universal).

A região constrói-se, portanto, a partir de distintos agentes em múltiplas escalas articuladas que, de certa forma, encontram um rebatimento em práticas e processos sócio espaciais, histórica e geograficamente localizados, o que permite a Silveira (1999, p. 386) salientar que o “local e o global se afirmam e se negam dialeticamente na região”.

Uma regionalização pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender a necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou propostas de desenvolvimento regional. As regionalizações possíveis para um mesmo território, espaço social, podem apresentar variações em função da finalidade a que se propõem.

Neste contexto, a região, enquanto particularidade territorializada do processo geral de acumulação capitalista, adquire novo sentido. Ao mesmo tempo que expressa formações sócio econômicas, ou sócio espaciais, nas palavras de Milton Santos (1996), enquanto particularidades, ela expressa também o contra movimento à globalização, enquanto uma das extremidades do movimento que atualmente, mais do que em qualquer outro período da história, tensiona a realidade: a tensão entre o particular e o todo, entre o regional e o global.

O processo de globalização, que vem configurando os territórios mundo afora, teria pelo menos duas faces: a da perversidade do processo em si, expresso na territorialização dos interesses dos segmentos hegemônicos, e a face da oportunidade, que se apresentaria aos atores regionais quando se apropriassem de conhecimentos que lhes permitissem reagir, superar a passividade. Assim, segundo Santos (1996), é na dimensão regional que se encontraria a possibilidade da resistência ao processo perverso da globalização.

Os atores regionais, entendidos como sociedade civil organizada, nas suas mais diversas formas de expressão (Prefeituras, Associações, Pequenas Empresas, ONGS, etc), encontram-se na dimensão da horizontalidade do processo, na dimensão da contiguidade territorial, no

chamado espaço banal, o espaço de todos, das pessoas que vivem, trabalham, buscam atividades de lazer e têm endereço. E é este o contexto potencial para o surgimento das regiões, enquanto expressões da horizontalidade, tendo como cenário, como arena, o território.

Santos (1996) complementa que a tendência atual é de que os lugares se unam verticalmente, e tudo é feito para isso, em toda parte. Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes modernas se estabeleçam a serviço do grande capital. Mas os lugares também podem se unir horizontalmente, reconstruindo aquela base de vida comum, suscetível de criar normas locais, normas regionais, que acabam por afetar as normas nacionais e globais. A região – não importando sua dimensão – seria, espontaneamente, a sede da resistência da sociedade civil. Para isso, seria indispensável insistir na necessidade de um conhecimento sistemático da realidade, mediante tratamento analítico do território, interrogando-o a propósito de sua própria constituição no momento histórico atual.

A partir do exposto, evidencia-se que a escala regional é a mais adequada para a promoção do desenvolvimento na perspectiva da sustentabilidade. A escala local (comumente entendida como o município) é restrita e frágil demais, quando se trata de enfrentar desafios que representam altos investimentos (por exemplo, em saúde: infraestrutura hospitalar; ou em transportes: construção/manutenção de estradas), ou quando se trata de enfrentar o embate com as forças globais, no sentido de garantir qualidade de vida a segmentos de trabalhadores.

Estas constatações nos permitem entender, em grande medida, o surgimento dos novos arranjos territoriais, expressos em novas regionalizações, como é o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES e dos Consórcios Intermunicipais no sul do Brasil.

A partir do exposto coloca-se o seguinte questionamento: O desaparecimento de uma região acontece quando ela deixa de ser „nó“ de alguma rede (verticalidade) ou quando ela não consegue organizar-se, articular-se internamente (horizontalidade)?

Cabe aqui voltar ao questionamento sobre o que é, afinal, uma região. Não há dúvida que, do ponto de vista político-administrativo, regiões podem ser definidas e mapeadas sem grandes problemas. No entanto, uma região, para que exista de fato, segundo Boisier (1999), tem que ser construída socialmente, a partir de laços comuns, de traços de identidade que se expressam no âmbito do cultural, do econômico e do político, que permitam vislumbrar desafios comuns à comunidade envolvida.

Construir socialmente uma região significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento.

Neste contexto, reafirma-se o papel do Estado, não enquanto agente centralizador de decisões, mas enquanto viabilizador do debate, facilitador da capacidade de organização das regiões e, principalmente, enquanto promotor de inserção das regiões no mercado global. Em outras palavras, é fazer o caminho inverso do que historicamente se fez: ao invés de apresentar o território como peça rara e valiosa em grandes leilões internacionais, o Estado deve voltar-se para dentro do seu território, visualizar suas potencialidades e promovê-las, enquanto expressões de conteúdo histórico e cultural de gerações que, de forma multicultural e interétnica, construíram um território único, e por isso, extremamente valioso.

Experiências Sulamericanas e Sulbrasileiras

A IIRSA no território Sulamericano

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA resulta de um movimento que vem desde o início da década de 1990, quando se processava uma mudança na referência regional da identidade internacional do Brasil. Assumia-se e incentivava-se uma “sul-americanidade” que vinha substituir o conceito de América Latina, que perdia o sentido no cenário internacional do pós-Guerra Fria. No contexto de formação de um espaço sul-americano visando à construção de um bloco coeso, vislumbrava-se o processo de integração das infraestruturas como motor de um projeto integracionista de maiores ambições, liderado pelo Brasil. (COUTO, 2006)

A IIRSA tem como propósito prover a região de uma infraestrutura básica, nas áreas de transporte, comunicações e energia, disponibilizando as bases para uma maior integração comercial e social do subcontinente sul-americano, a ser desenvolvida no período de dez anos.

A América do Sul foi dividida em Eixos de Integração e Desenvolvimento, dentro dos quais seriam discutidos e avaliados os projetos de infraestrutura de integração.

O conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento, fundamentado nas ideias de Eliezer Batista, ex-presidente da Companhia Vale do rio Doce e ex-ministro de Minas e Energia do Governo de João Goulart, já tinha sido usado como subsídio à elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal brasileiro, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, para o período 2000-2003.

Figura 1 – Eixos de Integração Sul Americana - IIRSA

Fonte: IIRSA

Com a IIRSA, o Brasil propõe a expansão dessa metodologia de planejamento territorial para o espaço sul-americano, com a qual se chegaria a um portfólio hierarquizado de projetos de infraestrutura, como se observa na Figura 2.

Figura 2 – Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010

Fonte: www.iirsa.org

Quando se observa os valores envolvidos na implementação dos projetos dos respectivos eixos tem-se a dimensão mais clara do poder dos agentes globais, interessados na sua concretização.

Figura 3 - Portfólio de Projetos IIRSA 2010, por EID

(Em unidades e bilhões de US\$ correntes)

Eixo de Integração e Desenvolvimento	Número de grupos	Número de Projetos^(a)	Investimento Estimado^(b)
Eixo do Amazonas	7	58	5,4009
Eixo Andino	10	64	7,4780
Eixo Capricórnio	5	72	9,4214
Eixo do Escudo Guianês	4	25	1,6949
Eixo Hidrovia Paraguai - Paraná	5	95	6,6774
Eixo Interoceânico Central	5	55	5,5251
Eixo Mercosul - Chile	6	107	35,8362
Eixo Peru – Bolívia	3	23	21,4023
Eixo do Sul	2	27	2,7130
TOTAIS	47	524	96,1192

a) Os totais de “Número de projetos” e de “investimento estimado” mencionados não se relacionam com a soma aritmética dos totais por EID por existirem dois projetos rótula: (I) Passo de Fronteira Pircas Negras, pertencente aos Eixos de Capricórnio e Mercosul – Chile; (II) Construção da Ferrovia Cascavel – Foz do Iguaçu, pertencente aos Eixos de Capricórnio e da Hidrovia Paraguai – Paraná (ver definição de Projeto Rótula na Seção III 2 a).

b) Não são considerados os investimentos de dois projetos existentes cujos investimentos foram principalmente realizados antes do início da Iniciativa IIRSA. Estes projetos são o Corredor rodoviário Santa Marta – Paraguachon – Maracibo – Barquisimeto – Acarigua, do Eixo Andino e o Sistema de Itaipu, do Eixo Mercosul – Chile.

Fonte: IIRSA, Portfolio de Projetos 2010.

Nesse contexto, segundo Couto (2006), a formação do Mercosul foi deliberadamente desviada para questões meramente comerciais. E, a integração física sul-americana com Cardoso admitia um papel reduzido aos Estados, delegando às agências regionais de desenvolvimento e à iniciativa privada o papel de incentivadores e executores do processo. Isso, segundo o autor gerava, à primeira vista, algumas ambiguidades. A primeira delas diz respeito à delegação da secretaria-executiva às agências multilaterais Corporação Andina de Fomento – CAF, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata - FONPLATA. Na mesma linha, chama a atenção a ausência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, segundo maior banco de investimento do mundo e ator-chave para a promoção da indústria brasileira, nos trabalhos da iniciativa. Por outro lado, permitiu-se a presença do BID, no qual a influência norte-americana tende a ser muito forte.

A partir de 2004, já no Governo Lula, passa a haver um envolvimento mais ativo da diplomacia brasileira, na tentativa de retomar a IIRSA como um instrumento da estratégia brasileira para a América do Sul.

Na realidade, o propósito passa por assegurar que os projetos não se convertam em grandes corredores de exportação, mas que possam gerar desenvolvimento nas suas áreas de influência. Antes mesmo de se concretizar uma ligação interoceânica por meio da integração das infraestruturas na América do Sul, passou-se a focalizar a importância que esses projetos podem ter no estímulo ao desenvolvimento do interior do continente que, longe da costa, está pouco conectado aos fluxos regionais. Isso porque, de acordo com Padula (2008, p. 199),

um plano de infraestrutura de transportes pode trabalhar basicamente para duas formas de integração: (a) para integrar a região no comércio global, reafirmando e acentuando nossa tendência primário-exportadora (ou exportadora de *commodities*), com uma boa infraestrutura voltada para fora, com conexões entre centros produtores e consumidores voltados apenas para o litoral, sem ligações adequadas e eficientes entre si; (b) para realizar a integração regional, ligando centros produtores e urbanos da própria região, encurtando as distâncias com transportes multimodais eficientes e baratos, fomentando a produção industrial dos países da região e acelerando uma integração dinâmica, com vantagens competitivas na produção e comercialização de bens industriais de alta intensidade tecnológica e valor agregado, além de ligar os países ao comércio internacional, garantindo, porém, uma inserção soberana. A primeira forma geralmente vem associada ao Estado neoliberal: privilegia a participação do setor privado nos investimentos e sustenta o Estado mínimo.

E é esta a perspectiva que vem orientando a implementação da IIRSA desde o início, bem evidenciada nos argumentos de Padula (2008, p. 192) quando afirma que

O potencial de comércio entre as principais áreas econômicas da região, especialmente entre as áreas do Atlântico e do Pacífico, não é devidamente explorado. O centro da região, área dotada de importantes recursos e ricos ecossistemas, não está devidamente ocupado e interligado ao restante do continente e ao mundo. O interior é praticamente despovoado. Exemplo disso é a região amazônica.

Na realidade, há por parte da sociedade sul-americana um grande desconhecimento a respeito do tema, decorrente da pouca disseminação de informações a respeito da iniciativa até os dias atuais.

Cabe ressaltar, entretanto, que a partir de 2007, com a implementação do Programa de Aceleração do Desenvolvimento – PAC, financiado com recursos do BNDES, o Brasil passou a fortalecer sua posição no âmbito sul americano, uma vez que grande parte dos investimentos também estavam sendo direcionados à infraestrutura de transportes e de geração de energia, ao mesmo tempo em que a sustentabilidade social e ambiental dos empreendimentos, bem como a sua dimensão regional, estariam sendo negligenciadas.

Em 2009, a IIRSA é incorporada como secretaria técnica ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União das Nações Sulamericanas (UNASUL). A incorporação da IIRSA ao Conselho pode ser entendida como resultado da cobrança dos países da região em torno de uma maior coordenação política no tema da infraestrutura, com o desenvolvimento de mecanismos que garantissem os financiamentos dos projetos, além de buscar superar a falta de conexão da iniciativa com os mecanismos de integração regional existentes, munindo-a de um “guarda-chuva” institucional ampliado. No COSIPLAN, em 2011, a Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC) foi reformulada e renomeada como Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) reunindo os mesmos 31 projetos, com prazo de conclusão das obras em 2022. (HONÓRIO, 2017).

Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES

Criados a partir de 1991 através de iniciativa articulada do governo do Estado do RS, os Coredes foram instituídos legalmente por meio da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. São definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (COREDES, 2010).

A atuação dos COREDES se dá em várias frentes relevantes, dentre as quais destacamos a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional, atividade realizada ao longo do ano de 2010, com apoio do ILPES/CEPAL através do oferecimento de um curso de formação, e com apoio do Ministério da Integração, que subsidiou a atividade com recursos financeiros. Os Conselhos também têm a incumbência de coordenar o processo de realização da Consulta Popular em suas respectivas

regiões, realizada anualmente, através da qual a população define prioridades para investimentos de recursos públicos.

Dessa forma, valoriza-se a participação como elemento estrutural dessa nova concepção de planejamento. Para Brose (2001), mais importante que o resultado em si que o planejamento participativo possa trazer, é o processo de exercitá-lo. A dimensão participativa dessa concepção de planejamento, além de permitir a valorização da amplitude social e cultural, bem como a representatividade política dos sujeitos sociais envolvidos, possibilita também uma interação interdisciplinar e multissetorial, facilitando o surgimento de soluções mais criativas, duradouras e ajustadas a cada realidade social.

Assim, os Conselhos constituem-se em fóruns de discussão, orientados ao desenvolvimento regional, cujas atribuições incluem a promoção da participação social no diagnóstico das necessidades e potencialidades regionais para a formulação e implementação de políticas públicas; a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional; a manutenção de espaço permanente para a participação democrática e a cidadania; a regionalização do orçamento estadual; o acompanhamento sistemático das ações dos governos Estadual e Federal na região definida por cada COREDE; e o respaldo às ações do Governo do Estado objetivando maior participação nas decisões nacionais. (COREDEs, 2010)

A criação dos COREDEs ocorreu no contexto de afirmação da redemocratização do País e de valorização da descentralização das políticas públicas e de estímulo à participação da sociedade civil, marcas características da Constituição Federal de 1988 e reiteradas no Estado, com a Constituição Estadual de 1989.

Assim, a aproximação entre governo e instituições da sociedade civil em cada região, em especial as universidades, possibilitou a partir de 1991, as condições para a constituição e estruturação iniciais dos COREDEs que, já em 1994, se consolidavam de forma efetiva em 21 regiões do território do Rio Grande do Sul.

Atualmente o Rio Grande do Sul conta com 28 COREDEs que, embora apresentem dificuldades para seu melhor funcionamento, constituem-se em importantes instâncias que reúnem distintos representantes da sociedade civil, organizando a participação junto ao processo de planejamento governamental e promovendo debates acerca do desenvolvimento das regiões.

Figura 4: Os 28 COREDES e suas regiões de abrangência

Fonte: FEE, 2018

Consórcios Intermunicipais

Atualmente o Brasil vive significativas inovações na institucionalidade associativa municipal. Vários arranjos, como os consórcios intermunicipais e articulações de municipalidades em torno de bacias hidrográficas, vêm conhecendo grande aprendizagem institucional. Esse tema tende a adquirir maior destaque com a lei que criou a normatização de contratos para a institucionalização de consórcios públicos e de contratos de programas que incentivam a gestão associada de serviços públicos. Tais atuações conjuntas – buscando a solução de problemas “entrelaçados”, que extrapolam limites territoriais, competências e âmbitos restritos de poder, a fim de realizar obras, serviços, atividades etc, que são de interesse supralocal, congregando forças políticas, recursos financeiros e de gestão, os quais superam a dispersão dos esforços – podem se constituir em importante ação capaz de ampliar a interlocução interinstitucional e interescolar. (BRANDÃO, 2008)

Brandão (2008) afirma ainda que novas categorias territoriais potencializam o surgimento de processos associativos locais, permitindo a viabilização de projetos nas mais diversas áreas. Como muitos desses lugares não apresentam porte ou densidade para a provisão de serviços públicos, o consorciamento possibilita ganhos de escala, representando alternativa importante para o enfrentamento de variados problemas, tais como disposição de lixo e abastecimento de água. Na maioria das vezes, tais formas cooperativadas em associações intermunicipais impuseram-se pela necessidade e por problemas concretos.

Considerando apenas os arranjos horizontais no Brasil, observamos que estes ganham relevância ainda maior se considerarmos as transformações recentes, como o fortalecimento dos municípios enquanto entes federados, após a Constituição de 1988. Com a proliferação do número de municípios - muitos dos quais apresentando grande fragilidade administrativa, com quadros técnicos insuficientes e/ou pouco qualificados e, sobretudo, situação financeira bastante debilitada -, a associação intermunicipal se apresenta enquanto alternativa para a superação de dificuldades de várias naturezas relacionadas à oferta de bens e serviços coletivos. (BRANDÃO, 2008, p. 148)

Segundo Cruz (2006), os municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços com uma maior complexidade ou não possuem condições financeiras de serem suportados. Da mesma forma, muitos municípios transcendem o território municipal, tornando necessário que a sua atuação seja discutida com os municípios vizinhos.

Nesse contexto, inúmeros municípios buscam inovar ao criar novas formas de prestação de serviços e de organização, assim como de articulação. Iniciou-se então uma grande discussão sobre a possibilidade de parcerias entre municípios, em que os mesmos passam a discutir problemas e soluções de forma conjunta.

Conforme destaca Amorim (2009, p.2),

Os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, para a *realização de objetivos de interesse comum*, em qualquer área. Os consórcios podem discutir formas de promover o desenvolvimento regional, gerir o tratamento de lixo, saneamento básico da região, saúde, abastecimento e alimentação ou ainda execução de projetos urbanos. Eles têm origem nas associações dos municípios, que já eram previstas na Constituição de 1937. Hoje, centenas de consórcios já funcionam no País. Só na área de saúde, 1969 municípios fazem ações por meio destas associações. Porém, faltava a regulamentação da

legislação dos consórcios para garantir regras claras e segurança jurídica para aqueles que já estão em funcionamento e estimular a formação de novas parcerias. É esta a inovação da lei atual. Ela busca, sobretudo, *estimular a qualidade dos serviços públicos prestados à população*.

Amorim (2009) ainda refere que existem amplas possibilidades de atuação conjunta de municípios através de consórcios, desde pequenas ações pontuais a programas de longo prazo e intensa influência sobre o destino dos municípios. Os consórcios podem se constituir com menor ou maior pretensão de durabilidade e impacto.

O significado de Consórcio, do ponto de vista jurídico e etimológico é a união ou associação de dois ou mais de dois entes da mesma natureza. O consórcio não é um fim em si mesmo; constitui, sim, um instrumento, um meio, uma forma para a resolução de problemas ou para alcançar objetivos comuns.

Expressando um acordo firmado entre municípios, possibilita aos prefeitos municipais assegurar ações e serviços, mediante a utilização dos recursos materiais e humanos disponíveis. A união desses recursos produzirá os resultados desejados, o que não ocorreria se os municípios atuassem isoladamente.

A base do consórcio é a relação de igualdade entre os municípios envolvidos, preservando, assim, a decisão e a autonomia dos governos locais, não admitindo subordinação hierárquica a um dos parceiros ou à entidade administradora. Cada consórcio tem características próprias, decorrentes das peculiaridades e dificuldades, tanto da região, quanto do município consorciado (ZANELLA FILHO, 2010)

É utilizado, predominantemente, nas áreas de saúde, educação, transporte, meio ambiente, agricultura e outras, onde os problemas envolvem vários municípios e os seus governos podem usar o consórcio como instrumento operacional, de grande valia, para maior rendimento de seus esforços, evitando a dispersão de recursos financeiros, humanos e materiais e maximizando o aproveitamento dos recursos municipais.

No RS existem atualmente 34 Consórcios Públicos institucionalizados (AGCONP, 2020), atuando em diversas áreas, ao lado de um grande número de iniciativas que se encontram em processo de institucionalização. Dentre essas, várias surgem da necessidade de reagrupamento dos pequenos municípios, como forma de fazerem frente às inúmeras demandas impostas pela realidade atual e aos limites impostos pela extrema fragmentação, não somente a territorial, mas também a extrema fragmentação dos interesses políticos, econômicos e sociais, que passam

a colocar em risco as promessas que haviam garantido o apoio da maioria à emancipação das novas municipalidades.

Evidencia-se então uma aparente contradição: toda a mobilização feita em torno da necessidade da emancipação como único caminho para desenvolver o lugar passa a confrontar-se com os limites impostos pela extrema fragmentação, não somente a territorial, mas também a extrema fragmentação dos interesses políticos, econômicos e sociais, que passam a colocar em risco as promessas que haviam garantido o apoio da maioria à emancipação das novas municipalidades. De alguma forma, a necessidade de um redesenho da base territorial passa a impor-se, o que leva as lideranças dos pequenos municípios, em muitos casos as mesmas que haviam liderado a emancipação, a proporem um movimento de reagrupamento, no sentido de formar uma nova base territorial e política, suficientemente forte para sustentar enfrentamentos políticos, principalmente no tocante ao planejamento de ações conjuntas (intermunicipais) em áreas estratégicas, como infraestrutura viária, saúde, educação, entre outras, e à busca dos recursos necessários para a sua execução.

Esta constatação leva os pequenos municípios, aqui entendidos como dimensão *local*, a articularem-se entre si, em torno de anseios e desafios comuns, dando forma a *regiões*, para fazer frente às inúmeras demandas provenientes dos anseios e necessidades da população.

Em síntese, os Consórcios Intermunicipais surgem da necessidade de formar uma nova base territorial e política, suficientemente forte para sustentar enfrentamentos políticos, principalmente no tocante ao planejamento de ações conjuntas entre municípios, para viabilizar o desenvolvimento de suas respectivas regiões. Nessa perspectiva, a dimensão do local regionalmente articulado, adquire novo significado.

Considerações finais

Para finalizar esta reflexão, fazemos nossas as palavras de Milton Santos (1996, p. 272), quando afirma que “a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E as regiões respondem ao mundo segundo diversos modos de sua própria racionalidade.”

A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema. A ordem local/regional é associada a uma população contígua de objetos, reunidos *pelo* território e *como* território, regidos pela interação.

No primeiro caso, a solidariedade é produto da organização. No segundo caso, é a organização que é produto da solidariedade. A ordem global e a ordem local/regional constituem duas situações geneticamente opostas, ainda que em cada uma se verifiquem aspectos da outra. A razão universal é organizacional, a razão local/regional é orgânica. No primeiro caso, prima a informação que, aliás, é sinônimo de organização. No segundo caso, prima a comunicação.

A ordem global funda as escalas superiores ou externas à escala do cotidiano. Seus parâmetros são a razão técnica e operacional, o cálculo de função, a linguagem matemática. A ordem local/regional funda a escala do cotidiano, e seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contiguidade.

Dito em outras palavras, para promover o desenvolvimento regional no contexto da realidade atual é preciso estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer, em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Além disso, é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, identificada a partir participação de todos, para permitir que uma nova forma de gestão do território possa ser gestada. Mas, acima de tudo, é necessário criar políticas de Estado e eleger governos comprometidos, não com a dimensão vertical do processo, expressa no famigerado „leilão do território“, cuja manifestação mais conhecida no país é a chamada „guerra fiscal“, e sim com a dimensão horizontal do processo, com o olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo, e a partir daí projetá-lo para fora, para o contexto do mundo globalizado. (ETGES, 2001).

As experiências analisadas, ainda que brevemente, são lições para (re) pensar o desenvolvimento regional no Brasil e na América do Sul, por meio do comprometimento da sociedade como um todo, e as diversas regiões em particular, na tomada de decisões referentes à gestão do território.

Referências

AMORIM, Maria Raquel Machado de Aguiar Jardim de. **Consórcios Públicos**: O poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal. Disponível em: <<http://wwwold.imb.go.gov.br/pub/conj/conj8/10.htm>>. Acesso em 17 mai. 2020.

Associação Gaúcha de Consórcios Públicos – AGCONP. Disponível em <http://agconp.org.br/noticia/index/64> Acesso em 18 mai 2020.

BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construccion de capital sinergetico. In: **Revista REDES**, Universidade de Santa Cruz do Sul, vol.4, n.1, jan/abr de 1999.

BRANDÃO, Carlos A., COSTA, E.J.M., ALVES Maria A. da Silva. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais. **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRANDÃO, Carlos A. Pactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Organizações & Sociedade** - v.15 - n.45 - Abril/Junho – 2008.

BROSE, Markus. **Metodologia participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

COREDES. FÓRUM DOS COREDES DO RIO GRANDE DO SUL. **Pró-RS IV**. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Passografic, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COUTO, Leandro F. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **OIKOS** (Revista de Economia Heterodoxa), nº 5, Ano V. Edição temática América Latina. Rio de Janeiro: Oikos, 2006.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. **Cooperação Intermunicipal**: arranjos institucionais como instrumento para o Desenvolvimento Local e a experiência paulista. São Paulo: SEBRAE e Instituto de Cidadania, 2006.

DINIS, Clelio Campolina; CROCCO, Marco. **Economia Regional e Urbana – contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

ETGES, Virginia Elisabeta. Länderkunde und Erdkunde: a região no contexto geográfico. In: HELFER, Inácio (org.). **Pensadores alemães dos séculos XIX e XX**. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2000.

_____. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário e SILVEIRA, Rogério. **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.

_____. **Desenvolvimento Regional sustentável: o território como paradigma**. REDES, Santa Cruz do Sul, v.10, n.3, p.47-55, set/dez. 2005.

_____. The regional dimension: theoretical considerations and practical experience in Southern Brazil. In: GRABHER, Gudrun M.; MATHIS-MOSER, Ursula (Org.) **Regionalism(s): a variety of perspectives from Europe and the Americas**. Viena: New Academic Press, 2014.

HONÓRIO, Karen. **IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana**. Disponível em <http://observatorio.repri.org/artigos/glossary/iniciativa-para-a-integracao-da-infraestrutura-regional-sulamericana-iirsa/>. Acesso em 17 mai 2020.

INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL AMERICANA – IIRSA. Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em 16 mai 2020.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Disponível em http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes_detalhe.php?corede=Vale+do+Rio+Pardo. Acesso em 06 nov 2018.

LACOSTE, Yves. **A Geografia** – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas, SP: Papirus. 1988.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD, E; HAESBART, R.; MOREIRA, R. **Brasil Século XXI – por uma nova regionalização** – Agentes, processos e escala. São Paulo: Max Limonad, 2004.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião**. Sudene, Nordeste e conflito de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PADULA, Raphael. **Transportes** - Fundamentos e propostas para o Brasil. Brasília: Confea, 2008.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço** – técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVEIRA, Maria Laura. **Um país, uma região**. Fim de século e modernidades na Argentina. São Paulo: FAPESP/LABOPLAN, 1999.

ZANELLA Filho, Renato A. **Intermunicipal Consortiums and Regional Development** - the case of Vale do Taquari/RS/Brazil. Disponível em http://www.rkk.hu/en/leading_news/annual_conference_of_the_regional_studies_association_in_pecs.html. Acesso em 21 abr 2014.