

## Planejamento territorial e escalas espaciais: Uma análise da percepção dos atores sociais em regiões selecionadas do Rio Grande do Sul

Cíntia Agostini<sup>1</sup>

Rogério Leandro Lima da Silveira<sup>2</sup>

**Resumo:** Entre os anos de 2009 e 2010, no Estado do Rio Grande do Sul os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES - efetivaram os planos estratégicos em vinte e sete regiões. Em uma pesquisa que aconteceu entre os anos de 2013 e 2014 foram avaliadas diversas dimensões deste planejamento. Assim, o presente artigo discute a percepção dos atores sociais envolvidos no processo de planejamento, sobre a dimensão escalar. Para possibilitar a análise, o território e as escalas espaciais são considerados resultado de construções sociais e históricas, atuando a partir da relação dialética entre o movimento da globalização e o contra movimento dos territórios. A abordagem metodológica da pesquisa é qualitativa descritiva. Ao finalizar, o texto tanto destaca a dimensão escalar, enquanto unidades de análise, das regiões em que aconteceu o planejamento; como enfatiza também, enquanto categoria prática, as percepções dos atores nas relações, na ação e no planejamento intra e interescalar.

**Palavras-chave:** Planos Regionais de Desenvolvimento, escalas espaciais, COREDES, atores sociais.

### Territorial planning and spatial scales: An analysis of the perception of social actors in selected regions of Rio Grande do Sul

**Abstract:** Between 2009 and 2010, the State of Rio Grande do Sul, based on the Regional Development Councils - COREDES, carried out strategic plans in twenty-seven regions. In a survey that took place between 2013 and 2014, several dimensions of this planning were evaluated. Thus, this article discusses the perception of the social actors involved in the planning process, regarding the scalar dimension. To enable the analysis, the territory and spatial scales are considered the result of social and historical constructions, acting from the dialectical relationship between the globalization movement and the counter movement of the territories. As a methodological approach, this is a descriptive qualitative research. It ends by highlighting the scalar dimension as a unit of analysis, in this case, the regions where the planning took place and, as a practical category, emphasizing the perceptions of the actors in relations, in action and in intra and inter-scaling planning.

**Keywords:** Regional planning development, spatial scales, COREDES, social actors.

---

Submetido em 18.01.2020, aprovado em 20.05.2020

### 1. Introdução

Se nos permitimos a pensar, discutir, planejar e agir a partir de uma percepção de que o território é construído, socialmente e historicamente, e que temas são transversais, que

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional, pela UNISC, docente permanente da Universidade do Vale do Taquari - Univates. Presidente do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari (2018-2020) e foi Primeira Secretária do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS (2017-2019); e-mail: cintia@univates.br

<sup>2</sup> Doutor em Geografia pela UFSC; Professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC; e-mail: rlls@unisc.br

escalas são as mais diversas e interagem de muitas e complexas formas, a visão sistêmica preponderará em qualquer ação ou planejamento.

No presente caso, analisou-se a percepção dos atores sobre a dimensão escalar nos planos estratégicos de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de uma ação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado – COREDES. Para tanto, o artigo discute o território a partir da perspectiva de que este é produto social e histórico, e discute as escalas espaciais e suas múltiplas interações. Na sequência enfatiza a atuação dos COREDES e especificamente discute como foram concebidos e tratados os planos estratégicos regionais de desenvolvimento. A partir desta leitura, faz-se uma análise da dimensão escalar na confecção dos planos e atuação dos atores regionais.

Finaliza enfatizando que os planos foram, em sua maioria, construções dos atores sociais em cada território, e que temas transversais e escalas das mais diversas interagem de muitas e complexas formas. Transversalidade e multi-escalaridade (BRANDÃO, 2013) devem ser levados em conta quando se trata de qualquer política pública, planejamento ou exercício de gestão ou ação no território.

Já quando da construção dos planejamentos e da pesquisa com atores de regiões do Estado do Rio Grande do Sul percebe-se a questão escalar. Escala enquanto unidade de análise (BRANDÃO, 2011), ou seja, a escala que o pesquisador, que a política pública, que o mercado, que qualquer ação, pesquisa, gestão, política, determine uma unidade de análise. Nestas condições, nossas escalas, enquanto unidades de análise, são a estadual (Rio Grande do Sul) e a regional (as regiões dos COREDES).

Portanto, o artigo inicia abordando o conceito de território e de escalas espaciais, considerando que estes são resultado da construção social e histórica. Também percebe e contextualiza a atuação multiescalar e o movimento dialético entre a hegemonia da globalização e a contra hegemonia dos locais e/ou regiões. Na sequência traz-se o que são os COREDES, como atuam, o que objetivam e, especificamente, como foram constituídos os planos estratégicos de desenvolvimento regional.

## **2. Procedimentos, contexto e delimitações**

Metodologicamente falando, é uma pesquisa descritiva, pois fez uma descrição do tema a partir da aproximação, ou seja, “quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (PRODANOV e FREITAS, 2013, p.52).

Ao considerar o procedimento de coleta de dados é relevante salientar que foi necessário “descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação” (GIL, 1999, p.73). A situação do contexto neste caso é o Planejamento Estratégico

Regional, que ocorreu entre os anos de 2009 e 2010, e as regiões do Estado do Rio Grande do Sul. Na pesquisa foram avaliadas as regiões do Alto da Serra do Botucaraí, Celeiro, Central, Fronteira Oeste, Litoral Norte, Produção, Noroeste Colonial, Serra, Sinos, Sul, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Vale do Sinos. A opção se deu em função das possibilidades da pesquisa realizada, da opção de termos regiões em todas as chamadas regiões funcionais do Estado do RS e abranger a maior amplitude possível.

Os sujeitos desta pesquisa são os atores regionais e estaduais, diretorias dos COREDES, membros representantes da sociedade, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDEs, organizações de trabalhadores urbanos, rurais, de empresários, organizações ambientais e demais entidades que participaram do processo de planejamento dos COREDES.

No entanto, a pesquisa realizada é também qualitativa onde a abordagem qualitativa busca “compreender os sistemas de significados utilizados por um grupo ou uma sociedade” (BAQUERO et al., 1995, p.21). O caráter qualitativo expressou-se na coleta de dados bibliográficos e entrevistas. Enquanto pesquisa bibliográfica, “na atualidade, praticamente qualquer necessidade humana, conhecida ou pressentida, tem algo escrito a seu respeito. Por isso, a pesquisa com base em uma bibliografia deve encabeçar qualquer processo de busca científica que se inicie” (SANTOS, 2007, p.30). Considera-se essencial a pesquisa bibliográfica “à construção do objeto de pesquisa e como tal deve ser tratado” (ALVES, 1992, p.58) e é nestas condições que serão analisadas referências que deem conta de aprofundar o conhecimento, que possibilitem “o desenvolvimento teórico-metodológico” do artigo (ALVES, 1992, p.58).

Ainda, realizou-se entrevistas com atores regionais, entendidas aqui “como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social” (Gil, 1999, p.117).

As entrevistas, analisadas neste artigo, fazem parte de um conjunto de 47 entrevistas que foram efetivadas com diretorias dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES e demais envolvidos, para o Projeto de Pesquisa intitulado *Planejamento e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais e Desenvolvimento*<sup>3</sup>. Para efeito de análise, não são identificados

<sup>3</sup> A pesquisa foi financiada pelo CNPq EDITAL 18/2012 e FAPERGS/FDRH Edital 16/2012 e coordenada pelo professor Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira. O foco da Pesquisa ora citada não era a avaliação escalar dos planejamentos liderados pelos Conselhos, mas nas entrevistas foram questionados temas que nos levam também avaliar as dimensões escalares percebidas pelos atores regionais e estaduais.

nominalmente os representantes e membros dos COREDES entrevistados.<sup>4</sup> Somente são identificados o ex-presidente do Fórum dos COREDES, Paulo Frizzo como (PA), o atual presidente do Fórum dos COREDES, Hugo Reginaldo Chimenes, (HG), e o representante da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, Antônio Cargnin, (AG). Optou-se por identificar esses três atores pois suas percepções são de abrangência estadual, diferentemente dos membros dos COREDES, que responderam a pesquisa a partir das percepções de suas regiões.

Por fim, o tratamento dos dados foi feito através de análise de conteúdo, pois esta “é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (VERGARA, 2005, p.15). Todos os dados coletados qualitativamente, sejam eles bibliográficos ou das entrevistas, foram avaliados nestas condições. Já neste contexto percebe-se a questão escalar. Escala enquanto unidade de análise (BRANDÃO, 2011), ou seja, a escala que o pesquisador, que a política pública, que o mercado, que qualquer ação, pesquisa, gestão, política, determine uma unidade de análise. Nestas condições, nossas escalas de análise, enquanto unidades de análise, é o Rio Grande do Sul e as regiões dos COREDES.

### **3. Território como produto social e histórico e as escalas espaciais**

Correndo o risco de dualizar ao extremo o debate sobre os temas dos territórios e das escalas espaciais, existem, ao menos, duas percepções teóricas distintas que discutem o tema. Santos (1982; 1996), Vainer (2001; 2007), Herod (2003), Pecqueur (2005; 2009), Brandão (2007; 2008; 2011; 2013), Swyngedouw (2010), Bonnal; Cazella; Delgado (2012) e Cargnin (2014) nos chamam a atenção de que a compreensão das escalas se dá pelo menos em duas diferentes perspectivas: as escalas, enquanto espaço dado ou enquanto construção social. A escala precisa ser compreendida não apenas enquanto unidade de análise, mas também como categoria prática, como dimensão espacial da ação social.

Destacam que para as correntes mais tradicionais, para os autores da economia neoclássica “tudo se transformaria em uma questão de distribuição locacional, em um ambiente não construído, mas dado “naturalmente”, inerte, isto é, conformado pelas forças mercantis, sendo o território tão somente receptor dessas decisões individuais”. (BRANDÃO, 2011, p.2).

Essa concepção e visão de escala como espaço dado possui um caráter a-histórico e a-escalar, a partir de uma visão positivista e estática. Segundo Brandão (2011) se aproxima

<sup>4</sup> Para manter seu anonimato são utilizados os termos COREDE 1, COREDE 2, COREDE 3, e assim por diante, e ENTREVISTADO 1, ENTREVISTADO 2, ENTREVISTADO 3, e assim por diante. Nestas condições, são identificados por exemplo, (COREDE 1, ENTREVISTADO 1, 2014)

da Teoria da Firma, onde cada firma em busca da sua maximização de resultados, gera um resultado maior para o todo onde está inserida, e parte do princípio da racionalidade dos indivíduos e de que o bem geral é soma dos bens individuais, fruto de esforço individual.

No entanto, a fundamentação empregada neste artigo é uma segunda percepção e visão da escala, que indica que esta é uma construção social, política e histórica. Nesta concepção “o território é uma produção social, procurando analisar os conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno deste ambiente construído socialmente” (BRANDÃO, 2011, p.3), “pois a História não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial. O espaço, ele mesmo, é social” (SANTOS, 1982, p.1).

Portanto, “o território é, de fato, como nós vimos, o resultado de uma criação realizada pelos próprios atores” (PECQUEUR, 2009, p.99) e “para tanto, podemos afirmar que o desenvolvimento se faz onde se encontram os agentes (!) e não em um espaço abstrato” (PECQUEUR, 2009, p.100). E, Swyngedouw (2010, p.49), acrescenta: “[...] las configuraciones escalares son el resultado de procesos socio-espaciales que regulan y organizan las relaciones del poder social”. São os sujeitos, que através de suas relações sociais, articulados em diversas escalas, constroem a dinâmica de cada território. “Cada período é portador de um sentido, partilhado pelo espaço e pela sociedade, representativo da forma como a história realiza as promessas da técnica” (SANTOS, 1996, p.111).

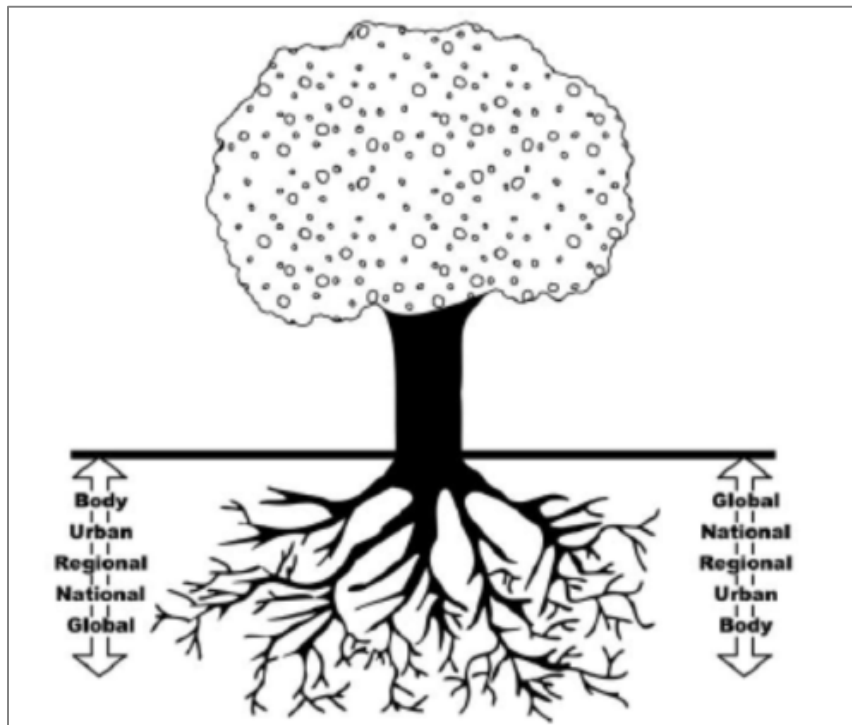
Assim, os territórios possibilitam a construção de sistemas de inovações regionais, a prevalência de aspectos de formação histórica, cultural, social, que tornam os territórios particulares. Nestas condições, o “desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUER, 2005, p.12). E são os diversos territórios construídos que conformam as escalas de ação, enquanto categoria prática.

Para Herod (2003), a escalaridade pode ser vista a partir de metáforas: no formato de escada; no formato de círculo; no formato da boneca *matroska*; no formato das raízes das árvores. As três primeiras metáforas sistematizam a lógica de degraus, de um menor dentro de um maior, degraus que devem ser superados para atingir o próximo ou círculos distintos uns dentro dos outros, hierarquizadas nas suas relações de baixo para cima e de cima para baixo, mesmo que sejam escalas separadas ou individualizadas.

No caso da metáfora de raízes das árvores, há a consideração de que a atual complexidade do mundo não pode ser percebida em degraus, em camadas, em níveis, entre outros adjetivos, pois as relações se dão, simultaneamente, horizontal e verticalmente, em qualquer instância ou nível, nas diversas escalas, com dimensões diferentes e ambientes diversos. As raízes existem individualmente, ora se unem, ora se separam, se interligam em

diferentes dimensões, espaços, com perspectivas distintas. Inclusive é difícil perceber quando começa uma e quando acaba outra. Na figura 1, Herod (2003) traz essa representação, evidenciando bem como os diferentes níveis escalares, desde o corpo (que poderia também ser o local) até o global, e vice-versa, se articulam.

Figura 1 – Metáfora de Raízes de Árvore, interligação das escalas.



Fonte: A.HEROD (2003, p.4)

Portanto, “escalas são elaborações sociais conflituosas, são produções humanas coletivas, dinâmicas, multidimensionais, contando com variados agentes e trajetórias históricas em disputa, em movimento processual e em aberto” (BRANDÃO, 2011, p.5). E quando é aceito que o território é uma construção social e histórica, se percebe que é heterogêneo, conflituoso e possui escalas diversas que se relacionam entre si. E é neste contexto que ações e reações em escalas distintas sofrem constantemente de processos contraditórios. Mais que isso, uma escala só é percebida em função de outra escala e o que aparece e faz sentido em alguma escala não faz sentido em outra.

É nas diversas escalas que se constroem ou podem ser construídas as arenas, as instâncias de confronto e/ou de alianças, considerando que estes são movimentos contra hegemônicos de uma superestrutura imposta pelo sistema capitalista de produção globalizado. Dessa forma, se trata de um processo político, pois se percebe na luta pelo controle do espaço.

Afirma-se neste contexto, o reino do imprevisto, do fortuito, a não precisão, já que a práxis escalar ancora, expressa e concretiza



especialmente as respostas e enfrentamentos dos sujeitos sociais concretos aos desafios e conflitos postos concreta e conjunturalmente em cada momento e circunstância histórica e geográfica (BRANDÃO, 2011, p.9-10).

Vainer (2001) e mesmo Cargnin (2014), Bonnal; Cazella; Delgado (2012) quando tratam do poder das escalas ou poder nas escalas ou escalas com poder, tenha a dimensão que tenha, tratam de interpretar e refletir sobre as relações nas diversas escalas e como são vistas. Mas, muito além disso, qual destas tem poder, qual destas tem mais poder? Se é que alguma destas tem mais poder que outra.

Para Bonnal; Cazella; Delgado (2012, p.5) “o território é um lugar delimitado para o exercício do poder” (BONNAL; CAZELLA; DELGADO, 2012, p.5), onde se destacam as estratégias de atuação dos atores da sociedade civil, setor privado e do próprio Estado. No entanto, não podemos nos limitar a perceber a sociedade civil como homogênea. É errôneo, pois já destacam Lavallo (2003; 2011), Houtzager, Lavallo, Acharya (2004) a sociedade civil é heterogênea, concreta e construída socialmente. “Assim, as escalas não estão dadas, mas são, elas mesmas, objeto de confronto, como também é objeto de confronto a definição das escalas prioritárias onde os embates centrais se darão” (VAINER, 2001, p.146).

Santos (1982; 1996), Harvey (1992), Vainer (2001; 2007), Ribeiro (2004), Limonad (2004), Pecqueur (2005; 2009), Brandão (2007; 2008; 2011; 2013), Swyngedouw (2010), aceitam que existe uma relação contraditória entre a escala global, mundial, aqui também entendida como hegemonia, e as escalas regionais, nacionais, aqui entendida como contra hegemonia.

De um lado existe a globalização, “considerada como uma dinâmica homogeneizadora, insensível a nuances, que aponta no sentido de uma visão de mundo onde as particularidades seriam eliminadas” (PECQUEUR, 2009, p.80). O movimento global atual está relacionado a transnacionalização dos capitais financeiros e dos grandes conglomerados. Insere na dinâmica dos locais a homogeneizações das ações e relações, a partir das verticalizações. Busca organizar e determinar os processos dos lugares. Ou seja, globaliza recursos, dinheiro, crédito, dívidas, padrões de produção e consumo (SANTOS, 1996; RIBEIRO, 2004; LIMONAD, 2004).

Glocalização é o termo de Swyngedouw (2010) e pode ser utilizado para tratar da ação da escala global em nível local, a localização do global e a ação da escala local percebendo a escala global. Para Vainer (2007) o capitalismo mundial promoveu uma (des)estruturação e (re)estruturação das nações e isso propiciou, nas últimas décadas, uma “espécie de conformada aceitação da fragmentação territorial que consagra a acomodação subordinada às formas contemporâneas da globalização” (VAINER, 2007, p.10).

No entanto, como esse é o atual contexto, do sistema capitalista de produção, o esforço da análise e de prática está em entender, compreender e agir sob essas circunstâncias.

Como movimento contra hegemônico, os mesmos autores percebem que o movimento dialético está no território, onde os sujeitos interagem, levando em conta as diversas escalas e constroem seus territórios. A ação se dá no território, seja dos sujeitos locais como dos sujeitos globais.

Entendo que o enfrentamento dessa visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica e pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas. Nenhuma escala *per se* é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica desses problemas, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Penso que, [...], as escalas “intermediárias” ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo (BRANDÃO, 2007, p.36).

Assume-se que haverá nações que pretendem e irão se incluir nesta lógica global, financeira internacional, onde a mundialização tem com o objetivo crescer nestas condições, e que haverá regiões, que poderão assumir um papel contra hegemônico, com ações e reações diferenciadas “resultado de uma criação realizada pelos próprios atores” (PECQUEUR, 2009, p.99).

O que corrobora com a afirmação de Santos (1996, p.175)

O território é a arena da oposição entre o - mercado - que singulariza - com as técnicas da produção, a organização da produção, a "geografia da produção" e a sociedade civil - que generaliza - e desse modo envolve, sem distinção, todas as pessoas. Com a presente democracia de Mercado, o território e suporte de redes que transportam as verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos), enquanto as horizontalidades levam em conta a totalidade dos atores e das ações.

Todo o contexto remete a necessidade de pensar, articular, propor e agir em diferentes escalas. Perceber as diversas escalas permite compreender os processos de coesão e/ou de fragmentação territorial. A dinâmica social no espaço é contraditória e reflete a articulação de distintas escalas.

Considerando o exposto, Brandão (2011) define que é imprescindível construir estratégias multiescalares, ativando recursos materiais e simbólicos, mobilizando atores sociais e políticos, criando centros de decisão e mecanismos de legitimação, promovendo mediações espaciais, políticas, monetárias, financeiras, macroeconômicas, microeconômicas, interestatais, geoeconômicas e geopolíticas. O desafio é de explicitar os conflitos em cada escala e construir alternativas políticas de forma coletiva. “Engendrar uma



ação coletiva, que seja pedagógica, que densifique a consciência social cidadã e a legitimação política” (BRANDÃO, 2011, p.12).

Assim, defendo o aprofundamento do debate sobre escala que busque dialogar com uma teorização sobre decisões e poder de comando dos processos sob análise: pensar a dinâmica de atores, agentes e sujeitos concretos, classes sociais e suas frações; as hierarquias de poder de comando, as ações e cadeias de reações das decisões tomadas (por variados agentes e sujeitos sociais que operam em variadas escalas espaciais). É preciso melhor definir o campo de tomada de decisões e as arenas em que ações cidadãs emancipatórias e de enfretamento do pacto de dominação podem ser promovidos (BRANDÃO, 2011, p.11).

Nestas condições, a arena como citada por Brandão (2011), aqui enfatizada no conceito trazido de Santos (1996), é a que explicita o movimento dialético contraditório da superestrutura contra a estrutura, superestrutura enquanto sistema capitalista de produção e estrutura, enquanto escala de ação, escala construída socialmente, politicamente e historicamente por seus atores.

No entanto, o papel das escalas, a partir desta visão, fica mais evidente quando da construção de políticas públicas (BRANDÃO, 2011; CARGNIN, 2014; VAINER, 2007) e no planejamento estratégico regional, foco do presente artigo, por exemplo, pois analisa além das identidades escalares, os interesses e a dinâmica dos sujeitos concretos que atuam no território, sejam eles globais, nacionais, regionais, sub-regionais ou locais.

Brandão; Costa; Alves (2006) e Brandão (2008), enfatizam que se na escala local muitos projetos e ações podem ser implementados, a ação nessa escala “encontra uma série de limites que devem ser levados em conta nas políticas de desenvolvimento” (BRANDÃO, COSTA, ALVES, 2006, p.196), e nestas condições, ações nas escalas sub-regionais ou regionais podem ser as melhores formas de agir concretamente no território.

O que não se pode negligenciar é que existe fatores endógenos que possibilitam ou não a ação no território, mas que, possivelmente, são muito maiores os fatores externos que influenciam no território do que aqueles considerados na ação do espaço. O espaço é construído quando se percebe as interações de todas escalas e como cada uma pode interferir na outra, quando se relacionam, quando deixam de se relacionar. “Muitos trabalhos negligenciam que há complexas hierarquias inter-regionais e o comando maior desses processos, geralmente, está fora do espaço sob análise” (BRANDÃO; COSTA; ALVES, 2006, p.198).

Nestas condições, respeitar as escalas, as particularidades dos territórios, as ações dos sujeitos, as heterogeneidades, reconhecer a diversidade dos arranjos engendrados por aqueles que atuam sob qualquer escala e como estas se relacionam, pode propiciar o desenvolvimento a partir de regiões e esta

[...] região, se ainda existe como espaço relativamente coeso e integrado, só pode ser reconhecida como resultado da imbricação, numa determinada área, de territórios e redes de distintas ordens (e escalas) que ali se combinam numa interação geo-historicamente diferenciada (HAESBAERT, 2005, p.12).

E se considerarmos o que Vainer (2007, p.21), afirma acerca dos planejamentos, que estes, enquanto diversos projetos regionais, inseparáveis de um projeto nacional, “remete, sobretudo, à questão da constituição de sujeitos políticos. Desencarnados de grupos sociais que os sustentem, novos projetos territoriais não serão mais que exercícios diletantes, de produção de planos natimortos”.

Podemos afirmar que os Planejamentos Estratégicos Regionais, realizados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, foram objeto de construção dos atores do e no território. Mesmo que estejam longe de serem um resultado totalmente consolidado, são um exercício prático dos territórios em construção. Também avançam em relação às propostas de planejamentos e ações setoriais decididas em outras escalas e simplesmente implementadas no local, como é prática do movimento hegemônico antes exposto.

Antes de adentrarmos na discussão do planejamento estratégico regional e na visão escalar destes, iremos situar brevemente o que são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul e quais são suas atribuições.

#### **4. A atuação dos COREDES e os planos estratégicos de desenvolvimento regional**

Em 1991, os COREDES surgem no contexto citado por Scherer-Warren e Lüchmann (2004) e Avritzer (2009) quando, no pós Constituição de 1988, se abre a possibilidade de criação de diferentes instâncias de participação da sociedade civil. Convergem a prática, a gestão de associações, conselhos, entidades e a construção teórica do conceito de sociedade civil.

São associados a instrumentos de planejamento regional, e passam a ser uma instância de regionalização do Estado, a partir da discussão dos interesses da sociedade civil organizada.

[...] desde o início da década de 90 até a atualidade, os principais fóruns constituídos e órgãos legalmente instituídos no Estado do Rio Grande do Sul para discutir estratégias e propor políticas e ações voltadas ao desenvolvimento regional, foram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, também conhecidos pela sigla COREDE (SIEDENBERG, 2004, p.135).

Foram criados com o objetivo de suprir a falta de órgãos de articulação regional do Estado (UF) e, ao mesmo tempo, para ser um instrumento de mobilização da sociedade, capaz de aprofundar a compreensão dos problemas regional, possuem ainda a finalidade de

serem canais de comunicação e realizar parcerias com as administrações públicas (federal, estadual e municipal), possibilitando a participação da comunidade organizada e dos cidadãos na formulação e implementação de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional.

No Rio Grande do Sul, desde a criação dos primeiros COREDES até o presente momento, quando se tem vinte e oito Conselhos agrupados em nove regiões funcionais, a atuação destes se dá em diferentes instâncias de planejamento e gestão regional, em defesa dos interesses dos diferentes temas, setores, grupos de indivíduos, pertencentes a cada região e a atuação é reconhecida por outras instâncias e pelo Governo do Estado (COREDES-RS, 2010; 2014).

Esses aspectos estão explícitos no documento Pró-RS V – Propostas Estratégicas para o Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018). No primeiro capítulo do documento são destacados os fatores que conformam os COREDES. Tendo como perspectiva uma participação ampla da sociedade, desde deputados, prefeitos, presidentes de Câmaras de Vereadores, presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES, representantes de partidos, órgãos governamentais, instituições de ensino, associações, sindicatos, empresários, movimentos sociais “enquanto membros da sociedade civil organizada”. (COREDES-RS, 2014, p.11). Os COREDES propõem

[...] exercer um papel de alta relevância, tanto para as regiões que representam, como para o Estado como um todo e para o Governo Estadual, independentemente de sua composição político-partidária, no desempenho das seguintes atividades: - produção e discussão de diagnósticos regionais, visando à elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regionais e Estadual e suas respectivas alterações e atualizações, em colaboração com os órgãos estaduais, especialmente, os das áreas do planejamento e das relações institucionais, com as instituições de ensino superior e outras entidades públicas e privadas; - ajudar na identificação das principais necessidades de atendimento no que se refere aos serviços de responsabilidade do Estado; - fiscalizar a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais; - colaborar na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos; - apoiar, junto ao Governo Federal, a reivindicações de interesse regional encaminhadas pelo Governo do Estado; - mobilizar a comunidade regional em torno de campanhas de interesse público desencadeadas pelos Governos (COREDES-RS, 2014, p. 10).

Cabe ainda salientar os aspectos tratados em seus princípios: promoção do desenvolvimento regional; autonomia; pluralidade e identificação de consensos; confiança, cooperação e formação de parcerias; integração, articulação e consolidação das identidades regionais; busca da regionalização das políticas de desenvolvimento; aumento permanente da representatividade dos COREDES nas regiões e nas estruturas e instâncias de Governo; e, por fim, apoio a continuidade das políticas de interesse regional (COREDES-RS, 2014).

Dentre as competências dos COREDES-RS consta a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional, tema recorrente de todos os documentos e proposições dos Conselhos e, o primeiro processo de planejamento que ocorreu em todos COREDES, foi entre os anos de 2009 e 2010, planejamento este que é tema desse artigo.

Atualmente, os COREDES

[...] embora continuem como fórum de discussão privilegiado da questão regional e canal oficial de participação no planejamento governamental, os COREDEs têm sido tratado, pelo Governo do Estado, como um ator específico, não como um fórum que reúne um conjunto extenso de atores, sendo, por vezes, mobilizados por fora da estrutura dos conselhos. Com isso, eles passam a ser um ator responsável por filtrar as demandas da sociedade civil (CARGNIN, 2014, p.68).

Apesar de terem sido criados como a escala intermediária de articulação da sociedade, entre os municípios e o Estado, os Conselhos demonstram maior ou menor articulação em diferentes regiões (CARGNIN, 2014).

Assim, os atores percebem que há um desgaste nas discussões, e que a participação deveria ser mais ativa e dar conta das proposições regionais, no entanto, percebem como positiva a atuação dos COREDES, sua proposta de representação e articulação social. Não demonstram clareza que essas entidades, por já possuírem mais de 20 anos, iniciaram atreladas ao processo de redemocratização do país (AVRITZER, 2009) e que podem não responder mais aos anseios da sociedade ou talvez nunca tenham respondido, conforme afirma LAVALLE (2003).

Nestas condições, Bandeira (2010, p.115) resume essa percepção quando indica que

[...] embora sua atuação ainda enfrente vários tipos de dificuldades, os COREDEs conseguiram ocupar uma posição relevante no quadro institucional do Estado, podendo ser considerados uma das mais bem sucedidas experiências desse gênero no país. No entanto, apesar desse relativo sucesso, a nova escala territorial representada pelas suas áreas de atuação foi incorporada somente de forma muito superficial à prática da administração pública estadual. Embora tenham ocorrido alguns progressos, os diferentes governos do período não foram capazes de aproveitar adequadamente a potencialidade dessa infraestrutura organizacional, avançando no sentido de criar um modelo abrangente de gestão do território, arejado pela interação entre a administração pública e a sociedade civil.

Em suma, as regiões dos COREDES são escalas construídas socialmente, não fazem parte legalmente enquanto ente federado, mas podem ser as instâncias coesas de articulação social e construção do território. Para tanto, entre os anos de 2009 e 2010, vinte e sete das regiões dos COREDES efetivaram seus planejamentos estratégicos e é esse tópico que tratamos a seguir, para depois perceber como a dimensão escalar aparece no discurso daqueles que participaram do processo de planejamento regional.

## **5. O processo de construção dos planos estratégicos de desenvolvimento das regiões do Rio Grande do Sul**

O ano de 2008 é balizador para a discussão dos planos estratégicos regionais, liderados pelos COREDES. Apesar de algumas regiões já terem implementados planos estratégicos antes deste período, entre os anos de 2009 e 2010, vinte e sete das vinte e oito regiões efetivaram seus planejamentos, exceto a região metropolitana, que não conseguiu viabilizar uma proposta de planejamento participativo para a região.

Na entrevista, o ex-presidente do Fórum dos COREDES, destaca a importância do tema do planejamento para o conjunto dos Conselhos “um compromisso coletivo dos COREDES como uma primeiríssima prioridade para aquela gestão 2008-2010, que era exatamente a elaboração dos planos estratégicos de todos os COREDES” (PF, 2014).

Em Assembleia Geral, em agosto de 2008, os COREDES decidem por avançar na perspectiva de criar as condições para efetivar os planejamentos e forma grupo de trabalho para desenvolver metodologia, proposta e coordenação do processo nas regiões. Um grupo que fundamentaria teoricamente o planejamento nas regiões.

Além disso, os integrantes dos COREDES foram capacitados através de um Curso de Planejamento Estratégico do Desenvolvimento Regional e Local, ministrado pelo ILPES-CEPAL, que ocorreu entre os dias 02 a 20 de março de 2009, na cidade de Santa Maria, contando com 42 participantes e, ao menos, um representante de cada COREDE.

O planejamento estratégico foi construído, como proposição, nas etapas de diagnóstico, a análise e definição das vocações territoriais (considerando as potencialidades, limitações e problemáticas regionais), a definição dos objetivos estratégicos específicos, a definição de estratégias locais de desenvolvimento (que considera as oportunidades, as ameaças, as fortalezas e as debilidades) e a elaboração de planos e projetos de investimento (SDR/MIN, 2012).

Após todos os membros dos COREDES terem feito o Curso, conhecerem as metodologias propostas por este e pelo grupo de trabalho dos COREDES, e terem os recursos disponibilizados pelo Estado do Rio Grande do Sul, os planejamentos estratégicos regionais foram implementados.

O conceito de planejamento que fundamentou os trabalhos era de que

[...] pode-se considerar que o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possível. (SIEDENBERG, 2009, p.14).

No entanto, o processo do planejamento é mais relevante do que o documento produzido. “O resultado final do processo de planejamento, normalmente, é o plano, sendo

que este deve ser desenvolvido [...] [pela região] e não [...] [para a região]" (OLIVEIRA, 2006, p.37).

Por fim, o senhor Paulo Frizzo (PF, 2014), ex-presidente do Fórum dos COREDES, durante a confecção dos planos estratégicos enfatiza e destaca

[...] uma frase que eu repetia em todas as oportunidades, todas as regiões, mais importante que o plano estratégico é nós implantarmos um processo de planejamento, uma cultura de planejamento estratégico em todo o Rio Grande do Sul, em todas as regiões, a gente sempre insistiu nisso.

O lançamento oficial de todos os planos estratégicos de desenvolvimento aconteceu no dia 11 de novembro de 2010, pelo Fórum dos COREDES e Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

No próximo tópico foram analisadas as entrevistas dos integrantes dos COREDES quanto à sua percepção da dimensão escalar, no contexto dos planos estratégicos de desenvolvimento das regiões.

## **6. A dimensão escalar nos planos estratégicos de desenvolvimento regional**

Os planos estratégicos de desenvolvimento regional foram construídos em 2009 e 2010 e agora estão sendo analisados, em suas mais diversas perspectivas. No caso aqui, a partir da dimensão escalar. Não foram analisados os documentos produzidos, somente a percepção dos envolvidos e como estes efetivaram o plano em suas regiões. Ainda, as entrevistas também buscaram identificar as percepções dos atores na escala estadual.

As questões propostas, mesmo que não diretamente, discutiram a dimensão escalar através das seguintes perguntas: Como o COREDE se articula atualmente? Como ocorre a organização e dinâmica de funcionamento do Conselhos e suas relações com demais instâncias, tanto Conselhos Municipais, entidades locais e regionais, e governo do Estado? Em se tratando do plano estratégico de desenvolvimento regional, temas que buscaram referências de participação, de construção metodológica, de articulação dos atores, de gestão e implementação do referido plano, também tiveram certa relação com a dimensão escalar.

Mesmo tendo clara a percepção de que fazer planejamento é necessário e que os planos ora analisados são um exercício das regiões do Estado do Rio Grande do Sul, é entendido por todos e explicitado pelo funcionário da Secretaria de Planejamento do Estado, que o processo de planejar não é algo simples e de baixa complexidade, quando afirma que é "uma dificuldade que a gente tem, que eu sinto muito aqui, que não é só do planejamento regional, que é do planejamento (AC, 2014).

Apesar dos atores fazerem parte da construção do território, isso nem sempre lhes é perceptível claramente. Por serem membros dos COREDES, defendem essa como estrutura ideal, apesar destes não serem entes federados. Inclusive, algumas entrevistas manifestam



posições convictas de uma relação linear e hierárquica do município para com a região, e desta para com o Estado e não a possibilidade de que as relações não sejam lineares e hierárquicas, e que possam ser as mais diversas, que ora convergem, ora divergem, que ora se articulam, ora se separam, conforme representada na Figura 1. Na complexa realidade, as relações escalares podem ser representadas através da metáfora das raízes das árvores, como visto anteriormente.

Os membros entrevistados percebem como fundamental a relação com os municípios que compõem o território do COREDE, no entanto, para eles, a região é sobretudo a soma dos municípios. Em todos os quatorze COREDES, as entrevistas mostraram que houveram falas que sinalizaram essa questão. No Corede 4, para o Entrevistado 1 (2014) “é uma atividade de trabalhar a importância dos municípios estarem em um mesmo território”.

Acreditam que a dimensão escalar do município é pequena para implementar certas ações e que a região seria a escala ideal, demonstram uma visão idealizada da escala regional, em que “o plano regional será aquele instrumento que vai potencializar ações que efetivamente no nível local não tem escala necessária” (COREDE 2 - ENTREVISTADO 1, 2014).

Demonstram uma visão de que a região deve ser do tamanho adequado para congregar ações que nos municípios são mais difíceis. Mas são projetos e ações vinculados ao ambiente coletivo, à gestão pública. Inclusive a fala do presidente do Fórum dos COREDES explicita a percepção dos entes federados quando discute a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, “tentar casar os três eixos, o municipal, os municípios também terem responsabilidade sobre isso, o Estado e a União, com essa questão da política nacional do desenvolvimento” (HC, 2014).

Reconhecem as entidades com atuação local, regional e microrregional, mas a relação se dá com aquelas formalmente constituídas. Da mesma forma, de todos os quatorze COREDES que tiveram atores entrevistados, houve a reflexão sobre a relação com as outras entidades locais e regionais, até porque a constituição destes se dá a partir destas entidades. No entanto, percebem que estas deveriam participar do Conselho, mas não percebem que isso pode ocorrer pela falta de ação do Conselho quando relatam a não participação dos atores, conforme explícito no trecho da entrevista que segue, “os desorganizados é nosso dever organiza-los para que “fiquem para dentro [do COREDE]” (COREDE 2 - ENTREVISTADO 1, 2014), e no caso dos planos,

[...] tem algumas críticas nesse sentido, é que ficou mais a nível das entidades e de órgãos de governo, que a sociedade, enfim, vamos dizer, a sociedade civil acabou não participando ativamente desse processo, não por falta de convite, até porque eu tenho certeza que todas regiões fizeram isso, fizeram esse convite, e o fórum trabalhou

com essa questão né de que ele fosse participativo, que tivesse o olhar de todos os segmentos das comunidades (HC, 2014).

Uma defesa prepondera nas entrevistas, que é a da necessária regionalização das estruturas do Estado, de acordo com a regionalização dos COREDES. Essa regionalização facilitaria o planejamento e ações, políticas públicas e a gestão do território, mas permanece uma visão setorial do território. Ou seja, como os diversos setores (educação, saúde, etc.), secretarias, entidades, atuarem em um mesmo território, mas não necessariamente como se percebe a transversalidade dos temas, a complexidade das relações entre estes e a multiescalaridade, de todos atores e entidades. Para Antônio Cargnin (2014), “eu acho que é inevitável que a gente continue pensando na questão dos COREDES e das regiões funcionais como uma regionalização de referência”.

Não se destaca a ação privada, a escala individual, apesar de alguns identificarem na escala individual a representação da própria entidade, que não é e nem deve ter a pretensão de ser homogênea.

As microrregiões utilizadas nos planos regionais foram criadas para efeito de planejamento sob alegação de que um número menor de municípios e a proximidade de localização facilitaria a participação. As microrregiões reunindo municípios contíguos foram estabelecidas por questões econômicas, produtivas, de renda e por proximidade espacial.

Os membros dos COREDES não percebem claramente a existência de um movimento hegemônico e outros contra hegemônicos, como o proposto por Santos (1982; 1996), Harvey (1992), Vainer (2001; 2007), Ribeiro (2004), Limonad (2004), Pecqueur (2005; 2009), Brandão (2007; 2008; 2011; 2013), Swyngedouw (2010). Em alguns momentos, inclusive, enfatizam que o ideal é a inserção no contexto produtivo internacional, na dinâmica global contemporânea, sem mesmo perceber todas as implicações de tal posição, sejam elas consideradas positivas ou negativas. Suas preocupações perpassam basicamente questões econômicas e sociais, e mais, são aquelas de aspectos conhecidos e reconhecidos pelo senso comum. Aí fica claro que os objetivos que preponderam são os que atendem economicamente as regiões, projetos produtivos, de infraestrutura, por exemplo, e de projetos e ações que possibilitem melhor qualidade de vida à população, que se resume a educação, saúde e segurança.

Mesmo que algumas ações possam ser aquelas engendradas para propiciar mais autonomia ao território, os projetos são de inserção no contexto idealizado de crescimento e quando muito, de desenvolvimento.

Os COREDES possuem um Fórum, que se reúne mensalmente, possuem ainda uma diretoria que os representa naquelas ações e discussões comuns a todos e, no caso do planejamento, o Fórum contribuiu na metodologia, através da criação de um grupo de trabalho, e da articulação do curso ILPES/CEPAL, e buscou recursos para execução dos

planos. Não impôs metodologia comum, mas indicou como benéfica um roteiro de planejamento para todas as regiões.

No entanto, os Conselhos não são homogêneos e novamente, nem devem ser, já que são particulares e diversos, como explicitado na citação de um entrevistado,

[...] existe o Fórum dos COREDES, eles se reúnem, [...], ai eu acho que a coisa é mais complicada ainda, [...] porque o estado do Rio Grande do Sul, assim como em qualquer região, como um COREDE, tem municípios com estruturas diferentes [...] Os problemas que ocorrem internamente, eles vão somente aumentando de escala, assim, mudando de escala (COREDE 3 - ENTREVISTADO 2, 2014).

Outras escalas, como territórios rurais e da cidadania, as mesoregiões, além das microrregiões, foram identificados, mas sempre pensados a partir da lógica federativa brasileira, municípios, estados e União. Difícil não ser percebido nestas delimitações espaciais, já que são as mais reconhecidas e institucionalizadas, em que as ações se concretizam, como explicitado por Brandão (2007, 2008, 2011, 2013), é no território que projetos são realizados.

No entanto, alguns poucos entrevistados indicaram que existem experiências relevantes na participação em outras escalas de ação, como relata o Corede 5 - Entrevistado 1 (2014), em sua fala,

[...] se construiu toda a experiência de governança da mesorregião grande Fronteira Mercosul que serviu de modelo para o sistema de governança para as 13 mesorregiões do Brasil [...] o nosso COREDE neste aspecto ele foi vanguarda, ele foi inovativo, e ele desencadeou, ele foi o primeiro, os outros COREDES foram desenvolvendo seus planos e isso ensejou esses planos de amplitude maior, de outra escala territorial, macro regional.

E mais, quando se busca a percepção de continuidade destas políticas ou a ação conjunta das escalas, a percepção é de que há “a falta de diálogo entre as diferentes caixas” (AC, 2014).

A maioria dos entrevistados não indicou que os planos tenham sido executados por outros projetos ou escalas de ação que não através da Consulta Popular. Ou seja, do processo participativo que ocorre a cada ano no Estado do Rio Grande do Sul quando os eleitores têm oportunidade de votar em projetos previamente definidos na região. No entanto, o montante de recursos disponível para a escolha desses projetos no conjunto das regiões é em torno de 0,4% do orçamento do Estado, o que não possibilita ações que requerem maiores investimentos, como são aquelas listadas e priorizadas nos planos estratégicos de desenvolvimento regional. Para o atual presidente do Fórum dos COREDES, a implementação dos planos, “foi o ponto fraco, [...], a gente planejou, constituiu projetos e depois não viu a sua implementação (HC, 2014).

Se é perceptível que o território é construído socialmente e historicamente e o relato é de atendimento de necessidades imediatas, são esses os termos que formarão a história, ou seja, a visão imediata, sem a percepção do longo prazo. Essa é que prevalece, enfraquecendo assim a ideia do planejamento, e mais, desarticulando ações em diversas escalas que devam ser melhor debatidas e gestadas de forma sistêmica. A ação da participação ocorre no imediato, na busca por recursos para viabilizar projetos e atender necessidades básicas. São os relatos de praticamente todos entrevistados quando questionados acerca do cumprimento dos planejamentos e da ação dos COREDES nas regiões. Além disso, há a identificação de dificuldades em retomar os processos de construção, políticas, quando da troca de governos, tanto municipais, como estaduais e federal, o que se reverte, minimamente, na “descontinuidade na administração pública” (PF, 2014), ou seja, “troca lá na outra instância, ou no município, ou no Estado e a gente recomeça, então é difícil” (PF, 2014).

O atual presidente Hugo Chimenes reforça a relevância do processo de planejamento, enfatizando que “é a essência dos COREDES a questão do planejamento e a gente não fazia isso” (HC, 2014) e que “o bom de tudo isso que a gente fez esse planejamento, planejando” (HC, 2014).

É clara para o atual presidente a necessidade de autonomia dos COREDES, apesar de admitir que em alguns casos isso parece não acontecer. Demonstra preocupação que o relacionamento com o Estado esteja vinculado à repasse de recursos, pois, por um lado, é necessário para a ação dos COREDES, e por outro, atrela estes ao Estado (HC, 2014).

O funcionário da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, AC (2014) enfatiza em suas entrevistas que os processos participativos devem ser elaborados de forma adequada, e que promover a participação é retornar à sociedade que participa. Relata que os COREDES estão organizados há mais tempo, mas que a maior parte da sociedade não está “elas [as pessoas] não estão organizadas por escalas, tem coisas que é demanda, tem coisa que é estratégia, aí fica alí nesse bolo todo [em se tratando de um Plano Plurianual Participativo]” (AC, 2014).

A falta de visão de planejamento no Estado e no Brasil é destacada por Antônio Cargnin, no entanto, relata que os COREDES possuem função nesse contexto, já que são mais de 20 anos dos primeiros Conselhos e que a todo momento reforçam o tema do planejamento. Enfatiza que os avanços devem estar na percepção do Estado olhar para o território e perceber que “esses processos que saiam do território tenham uma referência de Estado” (AC, 2014).

Para AC (2014) o que falta, em se tratando da União, é o fato de não haver um “discurso da questão territorial, não tem pessoas que falam daquilo, é burocrata falando a linguagem territorial, isso não é território” (AC, 2014). Aspecto atrelado ao Ministério de

Planejamento, que é aquele que propõem o planejamento das ações e políticas públicas federais.

Encerra enfatizando que os planos estratégicos contribuíram para a construção do Plano Plurianual Estadual e Orçamento do Estado, ou seja, as relações das diversas escalas, na construção do planejamento está explícita nestas condições. Destaca o papel dos COREDES “principalmente a ideia de se ter algo permanente de que trate do tema” (AC, 2014) do planejamento e que não conflite com a escala estadual.

Por fim, os COREDES, por afirmação dos entrevistados, buscam sua articulação com outras entidades, sendo que fica perceptível que nem sempre há receptividade entre estes. Os entrevistados, em sua maioria, percebem as diversas escalas, como já citado, mas defendem uma relação linear, principalmente dos entes federados e enfatizam o papel da região, mesmo estas não sendo institucionalizadas como tal.

Em suma, os territórios estão em construção, e mesmo que não se tenha a percepção clara desse processo, os planos aconteceram a partir de interações entre atores e escalas e isso promove algum tipo de desenvolvimento das regiões do Estado do Rio Grande do Sul.

## **7. Considerações Finais**

Por fim, aceitar o princípio de que a escala é um processo de construção também permite alertar que, a partir desta visão, é difícil o estabelecimento de macroteorias, ou teorias abstratas. Ou seja, tentando se apropriar desta lógica dos espaços construídos, o concreto é quem possibilita a dinâmica, e como esse concreto é heterogêneo, as construções teóricas como marcos teóricos ficam limitadas ou até mesmo impossibilitadas.

A percepção concreta dos atores, diversa e heterogênea; a passagem do tempo, ou seja, o hiato da construção dos planos entre 2009 e 2010 e as respostas às entrevistas, em 2014, informam um território diferentemente construído.

As escalas podem ser percebidas neste contexto enquanto unidade de análise, sendo que a escala regional dos COREDES, foram analisados em sua interação com as microrregiões intra-regionais definidas nos planos, com as regiões dos territórios rurais ou da cidadania, com as mesorregiões geográficas, ou com os entes federados como municípios, Estados e União, prioritariamente a partir da visão dos COREDES, e como estas escalas interagiram com os planos de desenvolvimento regional.

Fica claro que esse fato ocorre pois são representantes das entidades que atuam nesta escala, privilegiando suas ações, o que é legítimo, mas a complexidade das relações escalares não acontece dessa forma, e mais, possui muitas mais relações do que estas citadas, atuando em diferentes perspectivas.

Enquanto categoria prática, as escalas são uma construção social, política e histórica. Embates entre entidades, participação, representatividade nas discussões do planejamento, na gestão do território, na priorização de temas, conforma essa construção.

Se são os sujeitos que em cada território, articulados em escalas, constroem a sua dinâmica, pode esta ser a que viabilize um desenvolvimento percebido de forma equilibrada e sustentável, ou não.

A clara ênfase na necessidade de coesão territorial é percebida nos discursos, no entanto, a heterogeneidade e a complexidade das relações tende a fragmentar o território. Como esforço constante dos atores, deve haver a compreensão da busca por uma construção do território, a articulação das mais diversas escalas, planejadas e comprometidas com a perspectiva deste, para então existir a possibilidade de um desenvolvimento regional planejado.

No caso do planejamento, todos atores atuam no território e nem sempre tem a mesma perspectiva e muito menos os mesmos interesses, o que faz com que o embate promova a dita construção, que pode reconhecer as particularidades, heterogeneidades, arranjos, que atuam nas diversas escalas.

Ainda, se o foco é o imediato como citado, na busca de recursos para atender as necessidades básicas da sociedade, os processos de planejamento ficam prejudicados e podem indicar uma também construção do território, mas de forma desarticulada e fragmentada. Essa percepção pode fazer com que o território não tenha condições de engendrar ações contra hegemônicas e irá somente ser inserido na lógica global.

Mesmo considerando todas as questões levantadas, em sua maioria, os planos de desenvolvimento regional foram objeto de construção do próprio território.

Por fim, os COREDES não podem perder de vista que entre suas atribuições mais relevantes estão os planejamentos estratégicos regionais, para tanto, devem avançar das discussões específicas dos orçamentos anuais, via Consulta Popular ou Participação Popular e Cidadã, para uma discussão mais ampla e aprofundada, como um articulador da escala regional, intra e interregionalmente e da relação desta para com as outras escalas de articulação, planejamento e ação, tão necessárias ao desenvolvimento territorial.

## Referências

- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.
- BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: COREDES-RS. *PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regionais no estado do RS: 2011-2014*. Passo Fundo: Passografic, p. 115-162, 2010.



- BAQUERO, M. *et al.* Reflexões sobre a pesquisa nas ciências humanas. *Barbarói*. Santa Cruz do Sul, n.2, p.17-32, mar./1995.
- BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*. Universidade de Barcelona, vol. XVII, nº1002, nov./2012.
- BRANDÃO, C. A. O campo da economia política do desenvolvimento: o embate com os “localismos” na literatura e nas políticas públicas contemporâneas. In: BRANDÃO, C.A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007, p.35-55.
- BRANDÃO, C. A. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, vol. 15, nº. 45, p. 145-157, abril/jun.2008.
- BRANDÃO, C. A. Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas. Curso Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil. *ENAP*. Brasília, maio/2011.
- BRANDÃO, C. A. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. In: RANDOLPH, R., TAVARES, H.M. *Política e Planejamento regional – uma coletânea*, Brasília: Gráfica Movimento, 2013, p.32-40,
- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. S. Construir o espaço supralocal de articulação socioproductiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, C. C; CROCCO, M. (org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: UFMG; p. 195-224, 2006.
- CARGNIN, A. P. Escalas de poder e gestão e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, vol.1, nº1, p.57-80, jan./jun.2014.
- COREDES-RS. **PRÓ-RS IV**: propostas estratégicas para o desenvolvimento regionais no estado do RS: 2011-2014. Passo Fundo: Passografic, p. 115-162, 2010.
- COREDES-RS. **PRÓ-RS V**: propostas estratégicas para o desenvolvimento regionais no estado do RS (2015-2018). Lajeado: Editora da Univates, 2014.
- HAESBAERT, R. Região: trajetos e perspectivas. *Primeira Jornada de Economia Regional Comparada*, FEE-RS, Porto Alegre, out./2005.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HEROD, A. Scale: the local and the global. In: HOLLOWAY, S. L.; RICE, S. P.; VALENTINE, G. (eds.). *Key concepts in geography*. London: Sage, 2003.
- HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A.G.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. *Participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004 (no prelo).
- LAVALLE, A. G. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. *Textos para Discussão - CEPAL/IPEA*, nº28; 2011.
- LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, nº 66. jul./2003.
- LIMONAD, E. Brasil, século XXI – regionaliza para que? Para quem. In: LIMONAD, E. et al. *Brasil Século XXI – por uma nova regionalização*. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- OLIVEIRA, D. de P. R. de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 2006. 22° ed.
- PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. *Revista Política & Sociedade*, nº 14, p.79-105, abril/2009.
- PECQUEUR, B. O Desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. *Revista Raízes*, Campina Grande, vol. 24, ns. 01 e 02, p.10-22, jan/dez. 2005.

- RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E. et al. *Brasil Século XXI – por uma nova regionalização*. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço – técnico e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, M. *Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método*. Espaço e Sociedade. Petrópolis: Vozes, 1982.
- SCHERER-WARREN, I. e LÜCHMANN, L.H.H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução. *Revista Política e Sociedade*, nº.5, p.13-35, out./2004.
- SDR/MIN. *Curso internacional de planejamento estratégico do desenvolvimento regional e local*. Brasília: Debrito Propaganda, 2012.
- SIEDENBERG, D. R. (org.). *Orientações para o processo de planejamento estratégico regional dos COREDES-RS*. Ijuí, maio de 2009. mimeo.
- SIEDENBERG, D. R. Condicionantes Político-Administrativos do Desenvolvimento Regional no RS - a experiência dos COREDES. In: Wittmann, M. L.; Ramos, M. P.. (Org.). *Desenvolvimento Regional: Capital Social, Redes e Planejamento*. 1 ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 1, p. 135-158, 2004.
- SWYNGEDOUW, E. ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. In: FERNÁNDEZ, V.R. e BRANDÃO, C.A. (orgs.). *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. UNL/FCE: Mino e Dávila Editores, 2010.
- VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: *Encontro Nacional da Anpur*, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais: Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço; v. 1. Rio de Janeiro: Anpur, 2001, p. 140-151.
- VAINER, C. B. Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da Fragmentação. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n.1, maio/2007.
- VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.