

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL –
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Juliana Vanesi Lopes da Silva

**INSTITUIÇÕES PÚBLICAS REGIONAIS E SUAS REGIONALIZAÇÕES NO
TERRITÓRIO DO VALE DO RIO PARDO - RS/BRASIL: ARTICULAÇÃO E DESAFIOS
PARA O PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Santa Cruz do Sul

2023

Juliana Vanesi Lopes da Silva

**INSTITUIÇÕES PÚBLICAS REGIONAIS E SUAS REGIONALIZAÇÕES NO
TERRITÓRIO DO VALE DO RIO PARDO - RS/BRASIL: ARTICULAÇÃO E
DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração Desenvolvimento Regional e Linha de Pesquisa Território, Planejamento e Sustentabilidade, na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Santa Cruz do Sul

2023

CIP - Catalogação na Publicação

da Silva, Juliana Vanesi Lopes

INSTITUIÇÕES PÚBLICAS REGIONAIS E SUAS REGIONALIZAÇÕES NO
TERRITÓRIO DO VALE DO RIO PARDO - RS/BRASIL: ARTICULAÇÃO E
DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL / Juliana
Vanesi Lopes da Silva. - 2023.

181 f. : il. ; 28 cm.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) -
Universidade de Santa Cruz do Sul, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

1. Regionalização. 2. Instituições públicas regionais. 3.
Desenvolvimento regional. 4. Planejamento territorial. 5. Vale do
Rio Pardo. I. da Silveira, Rogério Leandro Lima. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Juliana Vanesi Lopes da Silva

**INSTITUIÇÕES PÚBLICAS REGIONAIS E SUAS REGIONALIZAÇÕES NO
TERRITÓRIO DO VALE DO RIO PARDO- RS/BRASIL: ARTICULAÇÃO E
DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado; Área de Concentração Desenvolvimento Regional; Linha de Pesquisa Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Professor orientador – Unisc

Dra. Erica Karnopp

Professora examinadora – UNISC

Dr. Antônio Paulo Cargnin

Professor examinador - UFRGS

Santa Cruz do Sul

2023

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todas as pessoas e entidades que contribuíram para a construção da minha dissertação. Neste momento de agradecimento, reconheço a importância de cada um em minha jornada acadêmica.

Primeiramente, sou grata a Deus por ter-me dado a força para superar os desafios ao longo deste percurso e toda a minha trajetória, por atender as minhas preces em momentos de tristeza e desespero. Sua orientação e inspiração foram fundamentais para que eu perseverasse em busca do conhecimento e da realização dos meus objetivos.

Agradeço às oportunidades que a vida me proporcionou. Sou privilegiada por ter tido acesso a recursos educacionais, mentores e um ambiente propício para o desenvolvimento da minha pesquisa. Reconheço que nem todos têm essas oportunidades, e prometo utilizar esse privilégio para fazer a diferença e contribuir para o bem comum.

Meu sincero agradecimento também vai para meu orientador, Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira, que me acompanhou desde a graduação e cujo apoio, orientação e conhecimento foram inestimáveis para o sucesso da minha vida acadêmica e construção da dissertação. Sua dedicação em compartilhar seu tempo e sabedoria, bem como sua constante motivação, foram fundamentais para aprimorar e concluir o meu trabalho.

Expresso minha gratidão aos meus amigos e colegas que me acompanharam durante todo esse processo. Suas palavras encorajadoras, discussões estimulantes e apoio emocional foram essenciais para manter minha motivação e confiança ao longo da pesquisa. Sou grata por tornarem essa jornada mais significativa.

Não posso deixar de agradecer aos entrevistados que generosamente compartilharam seu tempo, experiências e conhecimentos para enriquecer

minha pesquisa. Sem a participação deles, minha dissertação não seria tão robusta e embasada. Suas contribuições foram inestimáveis e sou grata pela disposição em colaborar com meu trabalho acadêmico.

Por fim, gostaria de expressar minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por fornecer o suporte financeiro vital para viabilizar meu estudo e pesquisa, bem como garantir recursos para a coleta de dados, materiais e participação em eventos acadêmicos.

A todos vocês, meu profundo agradecimento. Suas contribuições e apoio foram fundamentais para a conclusão bem-sucedida da minha dissertação, estou emocionada e grata por vivenciar essa jornada.

RESUMO

A presente dissertação investiga as diferentes regionalizações das instituições públicas voltadas para o desenvolvimento regional no Vale do Rio Pardo, tomando como base o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo, as associações municipais e os consórcios intermunicipais de saúde. O objetivo principal do trabalho consiste em analisar como as regionalizações criadas a partir dessas instituições condicionam e/ou influenciam as articulações e a integração das ações e políticas públicas para o desenvolvimento territorial, partindo do pressuposto que a fragmentação de áreas pode ocasionar profundas limitações e dificuldades para o planejamento e desenvolvimento do território regional. O estudo utiliza uma abordagem qualitativa, com coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica, consulta a sites oficiais do governo e das instituições analisadas, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com onze atores regionais, incluindo presidentes, ex-presidentes, secretários executivos das instituições pesquisadas e representantes da sociedade civil. A análise das entrevistas revelou desafios e potencialidades para a integração e articulação regional. Destacam-se como potencialidades a semelhança entre os municípios da região, o papel atuante do Corede como instância de coordenação e a possibilidade de compartilhamento de recursos e conhecimentos entre as instituições. No entanto, foram identificadas dificuldades relacionadas à falta de diálogo entre as instituições e a sociedade civil, escassez de informações disponíveis, falta de participação da população nas discussões e decisões, disputas políticas, competição entre os municípios e falta de investimento em infraestrutura regional. Para superar esses desafios, são sugeridas estratégias como a promoção de espaços de diálogo e participação, divulgação das atividades das instituições regionais, estabelecimento de parcerias e investimento na capacitação e conscientização da população e dos gestores públicos. A cooperação e a integração regional são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e equitativo da região do Vale do Rio Pardo.

Palavras-chave: Regionalização, desenvolvimento regional, instituições públicas regionais, articulação territorial.

ABSTRACT

This dissertation investigates the different regionalizations of public institutions focused on regional development in Vale do Rio Pardo, based on the Regional Development Council of Vale do Rio Pardo, municipal associations and intermunicipal health consortia. The main objective of the work is to analyze how the regionalizations created from these institutions condition and/or influence the articulations and integration of actions and public policies for territorial development, based on the assumption that the fragmentation of areas can cause profound limitations and difficulties for the planning and development of the regional territory. The study uses a qualitative approach, with data collection through bibliographical research, consulting official websites of the government and of the analyzed institutions, documentary research and semi-structured interviews with eleven regional actors, including presidents, former presidents, executive secretaries and representatives of the civil society of the researched institutions. The analysis of the interviews revealed challenges and potential for regional integration and articulation. The similarity between the municipalities in the region, Corede's active role as a coordination body and the possibility of sharing resources and knowledge between institutions stand out as potentialities. However, difficulties related to the lack of dialogue between institutions and civil society, scarcity of available information, lack of public participation in discussions and decisions, political disputes and competition between municipalities and lack of investment in regional infrastructure were identified. To overcome these challenges, strategies are suggested such as promoting spaces for dialogue and participation, publicizing the activities of regional institutions, establishing partnerships and investing in training and awareness of the population and public managers. Cooperation and regional integration are fundamental for the sustainable and equitable development of the Vale do Rio Pardo region.

Keywords: Regionalization, regional development, regional public institutions, territorial articulation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Regionalização do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo/RS	19
Figura 2 – Regionalização do Brasil (1941)	55
Figura 3 – Regionalização do Brasil (1960)	56
Figura 4 – Regionalização atual do Brasil (IBGE)	57
Figura 5 – Regionalização do Brasil - Zonas Fisiográficas (1960)	58
Figura 6 – Mesorregiões geográficas do IBGE (1989)	61
Figura 7 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	65
Figura 8 – Divisão do RS em suas mesorregiões e microrregiões	71
Figura 9 – Divisão regional do Rio Grande do Sul em macrorregiões	72
Figura 10 – Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul	75
Figura 11 – Distribuição das Coordenadorias regionais de Educação -RS	77
Figura 12 – Regionalização atual das Coordenadorias Regionais de Saúde e Regiões Funcionais de Planejamento-2016	78
Figura 13 – Municípios do Rio Grande do Sul (1809)	84
Figura 14 – Municípios do Rio Grande do Sul (1902)	85
Figura 15 – Municípios do Rio Grande do Sul (2013)	86
Figura 16 – Regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (1994)	94
Figura 17 – Regionalização atual dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento	95
Figura 18 – Regionalização da Associação de Municípios do Vale do Rio Pardo	104
Figura 19 – Regionalização da AMCserra	110
Figura 20 – Regionalização do Cisvale	115
Figura 21 – Municípios do Cisvale Jacuí	121
Figura 22 – Sobreposição das regionalizações das instituições públicas regionais do Vale do Rio Pardo	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Criação dos atuais municípios do Vale do Rio Pardo	87
Quadro 2 – Histórico da presidência do Corede/VRP	98
Quadro 3 – Históricos de presidentes da Amvarp	107
Quadro 4 – Lista de presidentes da AMCSerra	111
Quadro 5 – Histórico de presidentes do Cisvale	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cota de contribuição dos municípios conveniados ao Cisvale/ VRP
(2023)

116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIC	Associação do Comércio e Indústria de Candelária
AFUBRA	Associação dos Fumicultores do Brasil
AMCSERRA	Associação dos Municípios do Centro Serra
AMVARP	Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo
APL/VRP	Arranjo Produtivo Local da Agroindústria e Alimentos da Agricultura Familiar do Vale do Rio Pardo
ASMURC	Associação de Municípios da Região Carbonífera
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CI/JACUI	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Jacuí
CISVALE	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
COREDE-VRP	Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo
COVID-19	(co)rona (vi)rus (d)isease, ano de 2019
CRS	Coordenadorias Regionais de Saúde
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DPI	Departamento de Polícia do Interior
DPM	Departamento de Polícia Metropolitana
DPR	Delegacias de Polícia Regionais
DRM	Divisões Regionais Metropolitanas
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGP	Instituto Geral de Perícias
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RS	Rio Grande do Sul
SICREDI	Sistema de Crédito Cooperativo
SSP	Secretaria de Segurança Pública
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEPE	Superintendência dos Serviços Penitenciários
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A REGIÃO E A REGIONALIZAÇÃO ATRAVÉS DA ÓTICA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	28
2.1 As diferentes interpretações sobre os conceitos de região e regionalização	28
2.2 Teias territoriais: explorando a relação entre região, território e planejamento territorial	36
2.3 Relação entre região, regionalização e desenvolvimento regional	46
3 TRAÇANDO ROTAS DA REGIONALIZAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DO RIO GRANDE DO SUL	53
3.1 A trajetória da regionalização brasileira	53
3.2 Os processos de regionalização no Rio Grande do Sul	67
3.3 Unindo as partes: as diversas regionalizações que formam o Vale do Rio Pardo	80
3.3.1 A construção histórica do território do Vale do Rio Pardo	80
3.3.2 O Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP)	89
3.3.3 As Associações de Municípios	100
3.3.3.1 A Associação de Municípios do Vale do Rio Pardo (Amvarp)	102
3.3.3.2 A Associação dos Municípios do Centro-Serra (AMCSerra)	108
3.3.4 Os consórcios Intermunicipais	112
4 DIÁLOGOS SOBRE A REGIONALIZAÇÃO NO VALE DO RIO PARDO: DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ERA DA FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL	124
4.1 Os desafios da fragmentação territorial sob o viés da sociedade civil	125
4.2 Integração ou desintegração regional? As dualidades que permeiam a regionalização	132

4.3 Análise da integração regional a partir da experiência de implementação de projetos e as contribuições das instituições públicas	146
CONCLUSÃO	158
REFERÊNCIAS	165
Apêndice A – Roteiro de Entrevistas	177
APÊNDICE B – Sistematização das entrevistas durante a pesquisa	181

1 INTRODUÇÃO

A história de um país é frequentemente moldada por uma série de alterações significativas ao longo do tempo, e o Brasil não é exceção. Os acontecimentos no país ligados principalmente ao meio social e político, devido a sua complexidade, tornaram-se um amplo campo de estudos nas mais diversas áreas de pesquisa atualmente. Dentre essas mudanças destaca-se as ocorridas a partir dos anos 1950, recorte temporal em que o país viu-se imerso em um processo de transformação que repercutiu profundamente em todas as camadas da sociedade e na sua geografia. O cerne dessas transformações reside em um movimento de descentralização político-administrativa, que desencadeou uma reconfiguração notável na forma como o território é organizado e planejado.

Isso não apenas redefiniu as funções e atribuições de estados, municípios e instituições regionais, mas também facultou-lhes uma autonomia considerável para forjar suas próprias estratégias em resposta aos desafios emergentes (VITTE, 2015). Como resultado desse processo estabeleceram-se novas instituições públicas vinculadas ao estado como as Coordenadorias Regionais de Educação e as Coordenadorias Regionais de Saúde bem como as instituições regionais públicas e de direito privado que tem como o objetivo o atendimento ao bem público, todas com o intuito de promover uma melhor gestão do território, cada uma delas com normas e propostas diferentes, porém unificadas espacialmente. Por instituição entende-se os agrupamentos sociais legitimados (ROBERTO, 2013), já as instituições públicas são aquelas cujo objetivo primordial é servir ao interesse público e atender às necessidades da sociedade

Tomando como base de análise a região do Vale do Rio Pardo e o recorte das instituições públicas de nível estadual de cunho regional, pode-se citar como exemplo dessa reorganização e nova distribuição administrativa o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP), a Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo (Amvarp), a Associação de Municípios do Centro-Serra (AMCSerra) e os Consórcios Intermunicipais (Cisvale e Vale do Jacuí).

Essas instituições, por sua vez, buscando melhor organizar e planejar suas ações, estabeleceram dentro do mesmo território diferentes regionalizações. As regionalizações permitiram oferecer diversos serviços à comunidade, administrando ações, promovendo encontros e debates, elaborando projetos e diversas outras atividades, tornando-se de grande importância para a gestão regional (Plano estratégico de desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo, 2015-2030). Contudo, um ponto que merece destaque nessa análise é que, mesmo que essas instituições sejam organizadas internamente e visem o bem comum, carecem de uma articulação no sentido operacional e espacial visto que, nesse caso, trata-se de uma mesma área.

O fato apresentado se justifica, pois, regionalizar uma área pode gerar incompatibilidade e uma fragmentação da ação pública no território, causando sobreposição de programas, ineficiência administrativa e aumento do custo de operação. Além disso, por parte das comunidades, há dificuldade em reconhecer os centros de referência, já que eles mudam de acordo com as regiões de abrangência de cada órgão, acarretando mais tempo e custo aos deslocamentos (Plano estratégico de desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo, 2015-2030).

Para haver uma integração entre essas instituições, o planejamento se configura como uma das bases indispensáveis para a gestão do território pelos diversos órgãos estaduais e municipais, e deve ser pensado levando consideração a gestão dos múltiplos recursos e níveis de atuação para que se previna possíveis empecilhos e alcance maiores resultados nos índices de desenvolvimento. Contudo, apesar de se apresentar na região uma necessidade de um planejamento mais amplo e interdisciplinar, que seja pensado por todas as instituições envolvidas com o desenvolvimento do território, é inegável que a falta de comunicação entre elas seja um problema que tem raízes fora da esfera local, necessitando assim de grandes esforços para ser revertido.

Persiste na sociedade uma lógica de organização fracionada do Estado em seus diferentes níveis administrativos, que orienta e implementa as distintas políticas públicas voltadas à gestão territorial. As políticas geradas no âmbito da União, do estado e dos municípios, têm a tendência de serem pensadas e implementadas de modo setorializado, sem a necessária integração no território, resultando em profundas limitações e dificuldades para o desenvolvimento do

território regional (Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo, 2017).

O grande desafio que se apresenta, principalmente devido à independência crescente entre os diversos processos econômicos, sociais, culturais e ambientais, é a integração do planejamento regional como instrumento de organização territorial e, para isso, planejar as ações de forma integrada é o primeiro passo. Nas palavras de Vitte (2015), é deveras instigante e complexo trabalhar com agentes e suas distintas realidades e formações territoriais, que trazem à tona a dimensão econômica e política do território. Ou seja, fazer com que as diversas instituições presentes no Vale do Rio Pardo articulem suas ações em prol de um bem maior não é uma tarefa simples e, por isso, muitas vezes é deixada de lado.

Tal fato justifica as deficiências de um efetivo planejamento regional no país, que cresce economicamente, mas continua a apresentar falhas e gerar uma fratura social. O pensamento individualizado, além de gerar ações isoladas dentre as instituições privadas e comunitárias da região, oculta a possibilidade de integração através de projetos que inclusive já existem e que poderiam ser articulados, assumindo assim uma força e alcance maior.

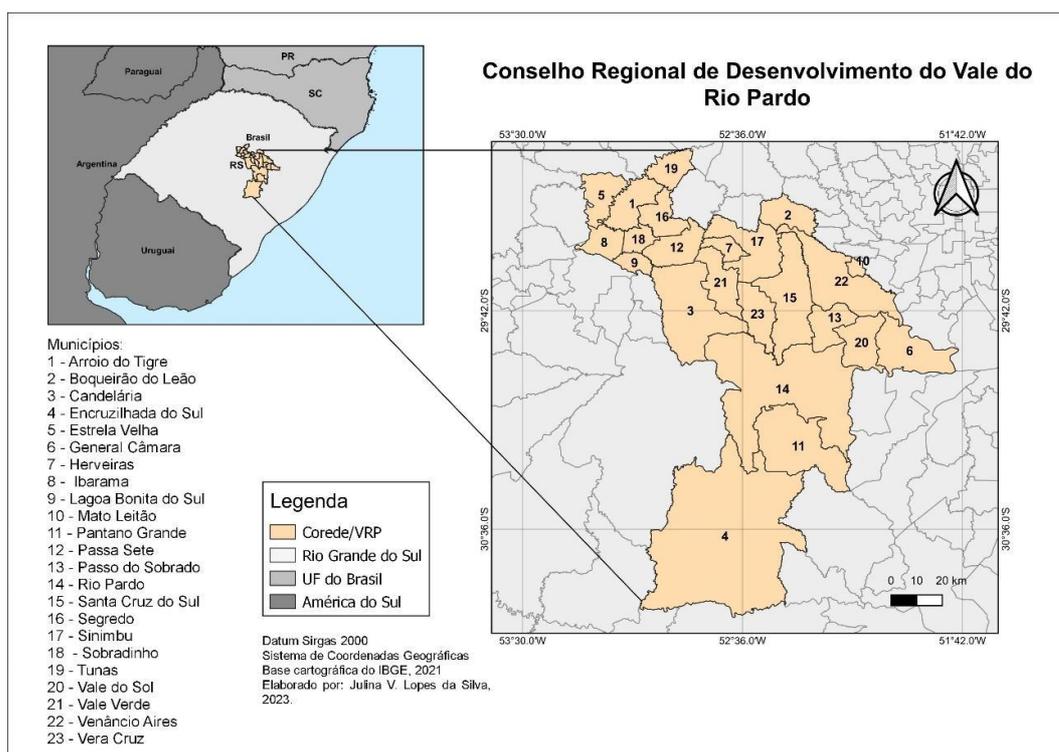
Tomando como base as questões apresentadas, a presente dissertação tem como objetivo principal analisar as instituições públicas de cunho regional e as regionalizações criadas por elas, identificando as articulações, impactos e desafios que a fragmentação do território apresenta para o planejamento e desenvolvimento diante da complexidade das relações sociais e políticas existentes. A análise permitirá identificar as contribuições e falhas existentes na fragmentação do território, visando assim evidenciar que há muito mais a se alcançar do ponto de vista do desenvolvimento regional quando se trabalha de forma conjunta e interdisciplinar, unindo forças e integrando ações, fugindo da lógica individualista projetada verticalmente, ou seja, externa a realidade regional, e que ainda permanece e interfere na gestão e planejamento territorial.

A pesquisa tem como recorte de análise a região do Vale do Rio Pardo/RS, esse conjunto territorial corresponde à atual regionalização do Conselho Regional do Vale do Rio Pardo, formada atualmente por 23 municípios, os quais são: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Gramado Xavier, Herveiras, Ibarama,

Lagoa Bonita do Sul, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz (Figura 1).

A escolha do tema bem como área de estudo surgiu a partir da construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo iniciado no ano de 2015. Durante as ações que envolveram a atualização do plano estratégico, identificou-se a necessidade de compreender de forma mais profunda como se estabeleceram as instituições públicas no território a exemplo do Conselho Regional de Desenvolvimento, da Associação de Municípios, dentre outras, além dos processos que levaram à implementação das regionalizações propostas por elas, visto que as ações dessas instituições impactam de forma direta e indireta na vida dos habitantes e no desenvolvimento da região.

Figura 1 – Regionalização do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo/RS



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Petry e Silveira (2017)

A região do Vale do Rio Pardo, cujo nome faz referência ao rio principal que cruza a região, localiza-se na porção centro-oriental do estado do Rio Grande do Sul. Em relação aos aspectos físicos, o território abrange o bioma Mata Atlântica em sua porção Norte, e o bioma Pampa, na porção Sul. Geologicamente, a região se encontra sobre a área da Depressão Central e

Escudo Sul-rio-grandense. Os aspectos físicos mencionados conferem à região interessante variação paisagística, favorecendo uma produção econômica diversificada.

Juntos esses municípios somam uma área de 13.343.606 km², abrigando uma população estimada de 418.246 habitantes (IBGE CIDADES, 2020). O território regional é constituído por municípios com desiguais dimensões espaciais. Compõem esse conjunto regional tanto municípios territorialmente maiores, como os casos de Rio Pardo e Encruzilhada do Sul (criados ainda no século XIX, no contexto da ocupação e colonização das terras da parcela meridional da região, por lusos, açorianos e militares luso-brasileiros), quanto pequenos municípios, criados mais recentemente, durante o final da década de 1980 e durante a década de 1990, em decorrência de intensos processos de emancipações municipais que ocorreram na região.

Do ponto de vista de características históricas, econômicas e sociais, a região possui um conjunto de particularidades, ou seja, não é homogênea. Inicialmente habitada por povos indígenas, a região foi palco de disputas territoriais entre espanhóis e portugueses durante o período colonial. Posteriormente, a partir do século XIX, a região experimentou um intenso processo de colonização, principalmente por imigrantes alemães e italianos, que contribuíram significativamente para o desenvolvimento agrícola e industrial local. A economia do Vale do Rio Pardo está fortemente ligada à produção agropecuária, especialmente à cultura do tabaco e à criação de gado, além de abrigar importantes indústrias, como as de calçados.

A região de estudo possui diversos grupos de instituições que estabeleceram suas próprias regionalizações no território. Inicialmente, há o grupo de instituições ou secretarias do Governo do Estado (Educação, Saúde, Segurança Pública, Obras e Infraestrutura, Assistência Social etc.), que são representações e/ou unidades administrativas do governo estadual e que também apresentam diferentes objetivos, organizações espaciais e abrangências territoriais na região. Existe um segundo grupo de instituições públicas que são ligadas a órgãos e autarquias federais, como a Receita Federal, Polícia Federal, Justiça Federal, INSS, entre outras. E, por fim, há o grupo de instituições que atuam diretamente com o desenvolvimento regional, como é o

caso do Conselho de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP), as Associações Municipais (Amvarp e a AMCSerra) e os Consórcios Intermunicipais (Cisvale e Cisvale Jacuí).

Para melhor atender o objetivo desta proposta de pesquisa, optou-se por trabalhar apenas com o terceiro grupo mencionado. As instituições que fazem parte desse grupo possuem características em comum: todas fazem parte do núcleo de instituições públicas que foram criadas na região do Vale do Rio Pardo, tendo objetivos institucionais e abrangência territorial distintos entre si, com algum grau de articulação.

Cada uma dessas instituições, a fim de melhor planejar suas ações, definiu uma regionalização, gerando a fragmentação do território. A ideia de se trabalhar a partir de uma regionalização pode trazer vantagens para o planejamento, visto que o Vale do Rio Pardo é um território culturalmente e economicamente diverso. Pensá-lo de forma homogênea, neste caso, é desconsiderar essas especificidades, dificultando o planejamento territorial, entendido aqui como o conjunto de ações com o objetivo de criar estratégias e solucionar problemas no território.

Neste sentido, estabelecer regionalizações se revela uma interessante forma de se trabalhar as diversidades de determinada área. Contudo, o problema que permeia os processos de regionalização consiste no fato de que regionalizar uma área pode gerar incompatibilidade e uma separação da ação pública no território, causando sobreposição de programas, ineficiência administrativa e aumento do custo de operação.

Ao analisar brevemente as ações de planejamento das instituições públicas presentes na região, percebe-se que muitas vezes estas ocorrem de maneira isolada, com pouca ou nenhuma articulação e integração no território regional. Parte desta característica é justificada pela própria lógica de organização do país que possui uma estrutura administrativa estabelecida em níveis (União, estados e municípios), onde as políticas criadas em cada uma dessas esferas na maioria das vezes são pensadas e implementadas de modo setorizado, sem a necessária integração no território, trazendo profundas limitações e dificuldades para o seu planejamento e desenvolvimento.

Quando se trabalha com o tema de regionalização e planejamento territorial, deve-se ter em mente que independentemente de se fragmentar um

território em várias regiões, estas ainda fazem parte da mesma área e, sendo assim, uma terá impacto sobre a outra. Para se alcançar um desenvolvimento da região como um todo, essas ações precisam, em algum momento, estarem articuladas - como diz o ditado popular: “a união faz a força”. Direcionando o olhar para a realidade do Vale do Rio Pardo e analisando a integração dessas instituições, percebe-se que muitas vezes acabam agindo apenas com base nas suas regionalizações, dificultando a implementação de muitos projetos e consequentemente a entrada de recursos para a região.

Além da ausência de uma integração de ações entre as próprias instituições, cabe ressaltar também o papel da população como meio integrante dessas ações, pois as regionalizações são constituídas pelos agentes sociais e a comunidade faz parte disso. A partir das colocações acima, afirma-se a importância dessa pesquisa, pois entender os reflexos das regionalizações estabelecidas no desenvolvimento torna possível traçar novos parâmetros para a região, assim como apontar alternativas para uma maior integração e articulação das ações das instituições com a sociedade.

Neste trabalho adotou-se como método de análise o materialismo histórico-dialético, visto que este fornece as bases para melhor compreender as contradições existentes na região no Vale do Rio Pardo e seus processos de regionalização estabelecidos pelas instituições que estão inseridas no território.

O método dialético tem como uma de suas características a contextualização do problema a ser pesquisado. Não se trata de subjetividades, mas dos processos históricos que fazem parte do indivíduo, uma vez que a relação sujeito e objeto se expressa através da ação de pensar. Sendo assim, a totalidade, a historicidade, a mediação e a contradição, são as categorias metodológicas mais importantes na dialética. Nessa pesquisa, analisa-se as quatro categorias básicas do método, considerando sua relação com o objeto de pesquisa.

A primeira delas é a discussão pela totalidade, entendida na perspectiva do materialismo histórico-dialético como um complexo constituído por complexos, visto que cada parte que compõe a totalidade é por ela determinada, assim como a determina. Conhecer a totalidade de um objeto ou fenômeno não significa conhecer tudo, mas compreender a lógica que determina essa totalidade (LUKÁCS, 2013).

Na região de estudo, ela se apresenta na medida em que se faz necessário ter em mente que o território do Vale do Rio Pardo integra uma totalidade espacial mais ampla, estando incorporada em uma região, um estado e no contexto global. Considerando o ponto de vista estadual, o Vale do Rio Pardo integra o Rio Grande do Sul, e as ações que acontecem na totalidade do estado influenciam na organização da região. Um exemplo disso é a subordinação que a região possui em relação ao território mais amplo em que está inserida. Os projetos e leis que regem o território estadual como um todo exercem influência direta na organização da região. A própria política de criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e de Associações de Municípios surgiu a partir de normas e incentivos provenientes da unidade estadual.

Além disso, a região integra uma totalidade mais ampla que é o próprio território brasileiro. Apesar de possuir suas especificidades, está inserido na totalidade do Brasil. Sendo assim, a questão da legislação existente no país e as diferentes formas de governo que historicamente existiram nele influenciaram na forma como essa região foi sendo incorporada pouco a pouco no conjunto nacional. Os processos de ocupação, povoamento e colonização do território brasileiro, especificamente da região Sul, também foram fatores decisivos para a formação da cultura e da sociedade do Vale do Rio Pardo.

Pensando a partir de uma área mais abrangente, a região também está inserida dentro do espaço mundial. Diante disso, apresenta todos os reflexos do modo de produção capitalista, visível na região através da organização das atividades produtivas, na forma de consumo e integração da região com as demais, e no processo do surgimento das desigualdades, sejam estas sociais ou territoriais.

Em um recorte mais específico, o Vale do Rio Pardo pode ser pensado no conjunto da região. Diante disso, cada uma das instituições que integram este território está dentro de uma totalidade regional e, ao mesmo tempo, são parte de uma totalidade mais ampla, sendo o estado do Rio Grande do Sul, o Brasil e o mundo. Portanto, é impossível pensar a região desconsiderando os demais territórios.

Dentro da categoria da historicidade, a constituição das distintas regionalizações na região foi resultado de um processo histórico que envolveu negociações políticas com diversas lideranças e representantes institucionais, a

exemplo de prefeitos e governadores. Os processos históricos influenciaram os níveis de desenvolvimento econômico presentes na região, e as diversas desigualdades e dificuldades vivenciadas pela sociedade ao longo dos tempos foram, de alguma forma, influências fortes para que a regionalização passasse a ocorrer. Nesse sentido, o surgimento das instituições públicas regionais está ligado à situação histórica e econômica em que se encontrava o Vale do Rio Pardo na época em que foram criadas.

A categoria da mediação se apresenta como ferramenta que permitirá identificar os diferentes interesses individuais dos agentes que participam dessas instituições. Ela se manifesta nos processos que envolvem o estabelecimento de projetos e distribuição de recursos entre essas instituições, onde muitas vezes os interesses são antagônicos. Sendo assim, considera-se imprescindível existir uma mediação entre eles. Posto que cada instituição é formada por distintos atores, identificar os processos que levaram ao estabelecimento das associações, acordos e alianças, faz-se necessário para que essas instituições possam superar as diferenças específicas existentes entre os membros que as integram, favorecendo o seu desenvolvimento.

Por outro lado, a mediação também é importante pois essas instituições atuam no mesmo território e apresentam competências semelhantes, tornando a mediação importante para evitar conflitos. A necessidade de pensar ações que sejam convergentes e articuladas no mesmo território exige a mediação entre as instituições, pois age tanto para dar conta do desenvolvimento de cada uma dessas instituições isoladamente quanto no conjunto no territorial.

A categoria da contradição pode ser pensada como a “luta dos contrários” e evidencia o paradoxo de que, para existir a oposição entre os elementos, é essencial que eles estejam interligados. Além disso, é a interligação que faz a diferença entre termos contrários e termos contraditórios. Dentro de cada uma das instituições públicas inseridas no Vale do Rio Pardo ocorrem interesses particulares. Um exemplo disso é a subdivisão em microrregiões proposta pelo Corede, em que cada uma das partes apresenta aspectos sociais, econômicos e históricos distintos, dificultando aos integrantes chegarem em um denominador comum nas suas ações de planejamento e implementação de projetos no território.

No caso dos consórcios intermunicipais, cada um dos municípios tem seus interesses, e busca defender as suas necessidades como sendo prioritárias sobre as demais, causando disputas. Além das contradições internas, na região também existem as contradições entre as instituições, visível em momentos como na votação de projetos prioritários dentro da Consulta Popular, onde diversas vezes acaba não havendo um consenso entre elas.

Com base nessa análise, percebe-se que os múltiplos meios de inserção territorial da região de análise irão refletir na dinâmica econômica do território em virtude que muitos projetos e leis são introduzidos em escala vertical, ou seja, partem da escala nacional para a regional. Entender os processos históricos que envolvem a construção das regionalizações estabelecidas pelas instituições públicas que atuam no Vale do Rio Pardo permitirá descobrir a conexão íntima que existe entre elas, possibilitando assim compreender os impactos desse processo sobre o desenvolvimento regional.

No enfoque dos procedimentos adotados, foram utilizadas informações presentes em documentos oficiais, como planos de desenvolvimento elaborados pelas instituições, mapas, informações divulgadas nos sites das próprias instituições e a legislação sobre a constituição das instituições analisadas. Também fez-se uso de dados secundários da economia, desenvolvimento social da região presentes nos sites do IBGE e Corede/VRP.

Realizou-se ainda entrevistas semiestruturadas com os gestores, presidentes e secretários executivos das instituições analisadas, sendo estas o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP), a Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo (Amvarp), a Associação dos Municípios do Centro-Serra (AMCSerra) e os Consórcios Intermunicipais (Cisvale e Cisvale Jacuí), bem como membros da sociedade civil que compõe os municípios da região do Vale do Rio Pardo, a fim de compreender o posicionamento de cada uma perante o problema levantado na pesquisa. A coleta dessas informações permitirá traçar a real situação da integração regional e o apontamento de possíveis soluções pensadas pelos próprios envolvidos para as falhas identificadas.

Foram realizadas 11 entrevistas, de 13 de janeiro a 28 de abril de 2023, que tiveram uma média de duração de 30 minutos cada. A fim de garantir maior agilidade na realização dessa etapa da pesquisa, grande parte das entrevistas

foram realizadas de forma remota, por videoconferência, via Google Meet, e foram gravadas. Ainda foi realizada 1 entrevista presencial e 3 entrevistas escritas. Considera-se representativo o número de entrevistados, uma vez que ouvimos presidentes, ex-presidentes, presidentes, secretários executivos e representantes da sociedade civil das instituições pesquisadas.

As entrevistas realizadas para a elaboração dessa dissertação trazem a visão de quem atua ou atuou diretamente na construção das instituições públicas regionais no Vale do Rio Pardo, bem como membros da sociedade civil que representam a população em geral. Visando manter o sigilo dos entrevistados e, conforme prevê o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, optou-se por nomear os representantes das instituições entrevistadas da seguinte forma: Entrevistado nº 1 (Secretaria Executiva do Corede/VRP), Entrevistado 2 (Presidente do Corede/VRP), Entrevistado nº 3 (Presidente do Corede/VRP), Entrevistado nº 4 (Presidente da Amvarp), Entrevistado nº 5 (Presidente da AMCSERRA), Entrevistado nº 6 (Presidente do Cisvale Jacuí), Entrevistado nº 7 (Presidente do Cisvale Vale do Rio Pardo), Entrevistado nº 8 (Representante do Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias Familiares do Vale do Rio Pardo), Entrevistado nº 8 (Representante da Associação do Comércio e Indústria de Candelária - ACIC), Entrevistado nº 9 (Representante da Associação dos Fumicultores do Brasil - Afubra) Entrevistado nº 11 (Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais). Foram corrigidos possíveis vícios de linguagem de parte dos entrevistados, com o intuito de deixar o texto mais claro.

Ao analisar as instituições regionais e suas regionalizações, podemos aprimorar a eficácia das políticas públicas, promover a igualdade de oportunidades e enfrentar as desigualdades territoriais. A pesquisa nessa área é fundamental para promover um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, levando em consideração as particularidades e necessidades específicas de cada região.

A presente dissertação, além dessa introdução, está instituída de mais quatro capítulos. No capítulo dois são apresentados os conceitos de região e regionalização e a sua importância para o planejamento territorial e o desenvolvimento regional, a fim de estabelecer as bases norteadoras da discussão. O capítulo três se detém a apresentar uma retrospectiva do processo de regionalização no Brasil, Rio Grande do Sul bem como da Região do Vale do

Rio Pardo, cerne de análise, dedicando-se a esmiuçar as particularidades que levaram a implementação das instituições públicas regionais no Vale do Rio Pardo e como essas criaram suas regionalizações. Por fim, o capítulo quatro apresenta os resultados da pesquisa trazendo à tona as informações coletadas durante as entrevistas e apresentando uma discussão detalhada acerca dos desafios e potencialidades evidenciados nos processos de regionalização que ocorreram no Vale do Rio Pardo. Com essa dissertação propõe-se mostrar que a articulação das ações das diversas instituições faz-se essencial para promover um melhor desenvolvimento da região e que para isso, o planejamento territorial e o diálogo a sociedade são indispensáveis.

2 A REGIÃO E A REGIONALIZAÇÃO ATRAVÉS DA ÓTICA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Toda a discussão no meio acadêmico perpassa por conceitos chave que são os pilares do desenvolvimento de novas ideias e teorias, assim como auxiliam na compreensão do tema a ser pesquisado. Tendo em vista que o objetivo dessa dissertação é analisar as regionalizações estabelecidas dentro do território do Vale do Rio Pardo, inicia-se essa discussão pelos conceitos de região e de regionalização. Nesse primeiro capítulo após a introdução exploram-se as diferentes definições acerca dos conceitos de região e de regionalização e sua relação com o planejamento territorial e desenvolvimento regional, enquanto referenciais essenciais para o desenvolvimento da pesquisa.

2.1 As diferentes interpretações sobre os conceitos de região e regionalização

As discussões no tocante do conceito de região apesar de apresentarem maior relevância na atualidade, vem sendo estudados há muito tempo, perpassando distintas áreas, e se construindo e reconstruindo a cada nova mudança na sociedade e na história. Esse conceito apresenta-se como um dos mais importantes nos estudos sobre o território, pois exprime a lógica de funcionamento da sociedade na medida em que a sua construção e definição é motivada por interesses.

Contudo, definir e analisar a região é uma tarefa demasiadamente complexa por tratar-se de um conceito que não é exclusivo a um único campo científico e também por ser empregado tanto pelo senso comum, quanto pelo meio científico, assumindo, portanto, distintos significados. Em vista disso, julga-se necessário fazer um resgate das principais abordagens da região a fim de compreender os processos que envolvem a sua formulação.

O movimento inicial para a compreensão de qualquer conceito é ir à sua origem, sendo assim, convém levantar o seguinte questionamento: Como e onde surgiu as primeiras discussões sobre região? Paulo César da Costa Gomes (2000) identifica o uso desse conceito desde os tempos do Império Romano, onde utilizava-se a palavra “regione” como indicação de locais que pertenciam ao Império. Essa forma de organização influenciou também a construção de

mapas desse período, onde a divisão regional dá-se a partir de exercícios de controle administrativo dos Estados.

Após o fim do Império Romano, já na Idade Média, essa forma de fragmentação territorial continuou sendo utilizada pelos feudos e pela igreja para a centralização das suas áreas de controle (GOMES, 2000). Sobre essa noção, percebe-se que ainda hoje o conceito de região é amplamente utilizado no campo administrativo. Dentro das esferas públicas a região se constrói por intermédio do estabelecimento de hierarquias e definições de áreas de planejamento.

Por volta do século XVIII incorporou-se à ideia de região noções de descrição e classificação, porém, o termo ainda apresentava muita superficialidade, preocupando-se apenas com aspectos descritivos, mantendo-se distante do campo científico e sendo difundido no senso comum.

A região vista como um conceito científico emerge em meados do século XIX, em um contexto de pós-guerra, perpassando os campos das ciências econômicas, sociologia, ciências políticas, direito, urbanismo, antropologia e principalmente da geografia, onde a região assume status de conceito científico.

Sendo assim, entre os séculos XIX e XX surgiram diversas formas de abordagem acerca do conceito de região, como os conceitos de região natural, região homogênea, região geográfica, região econômica, entre outras, baseadas em ideias tradicionais, positivistas e críticas. No decorrer desses séculos, os debates que passarão a existir sobre as distintas definições de região vão ter como base os elementos naturais, e especialmente os conhecimentos geográficos. A discussão mais teórica do conceito de região ganha atenção especial dentro do campo da geografia tradicional onde os pensadores buscaram fugir da ideia de região difundida pelo senso comum (KLARMANN, H., 1999; GOMES, 2000).

Dentre esses pensadores destacam-se quatro importantes geógrafos, sendo esses o alemão Alfred Hettner, o francês Paul Vidal de la Blache, o escocês A. J. Herbertson e o estadunidense Richard Hartshorne. A primeira definição sistematização da região apresenta-se nas publicações de Herbertson, no início do século XX. Esse autor apresenta a região como a diferenciação de áreas a nível global calculada principalmente em aspectos físicos. Para isso cria a classificação de regiões naturais, a partir de quatro tipos de fenômenos, sendo

esses: 1) geomorfologia, 2) clima, 3) vegetação e 4) densidades populacionais (HERBERTSON, 1905).

Para o geógrafo Alfred Hettner a região é vista como o conceito portador da capacidade de oferecer uma visão de unidade de espaço e a geografia seria a ciência corológica, ou seja, que faria o estudo da diferenciação de áreas, analisando tanto as características gerais quanto as específicas, com o intuito de compreender o espaço e toda a singularidade que o permeia (HETTNER apud. CHRISTOFOLETTI, 1982, p.12).

Na mesma lógica de Hettner, Richard Hartshorne propunha que a ciência geográfica deveria buscar compreender a forma como os fenômenos interagem na superfície terrestre, integrando elementos naturais e sociais e essa compreensão seria possível através da fragmentação de áreas em porções menores a partir da diferenciação dessas. De acordo com Hartshorne a região “é uma área de localização específica, de certo modo distinta de outras áreas, estendendo-se até onde alcance essa distinção” (HARTSHORNE, 1978, p. 138).

Com uma visão similar a esse autor, mantendo o elemento natural como chave na construção da região, mas utilizando-se as lentes teóricas do Possibilismo, Paul Vidal de la Blache apresenta o conceito de região a partir da relação entre os aspectos naturais e humanos. É com La Blache e seus estudos sobre gênero de vida que surge o conceito de região funcional, onde o espaço é visto como um sistema de fluxos interligados e cada parcela pode exercer funções específicas. Para o autor: “Cada região representa um domínio, onde se reuniram artificialmente seres díspares, que aí se adaptaram a uma vida em comum” (LA BLACHE, apud. BITETI, 2014, p. 47).

A partir dos anos de 1950, o sentido de região evolui de região natural para região econômica, seguida dos impulsos da “Nova Geografia” ou Geografia Quantitativa. Partindo da perspectiva de que a região pode assumir distintos significados, Corrêa (1986), em sua obra intitulada “Região e Organização Espacial”, aborda uma retrospectiva sobre a definição desse conceito, exemplificando-o através da diferenciação de uma região pensada do ponto de vista quantitativo, onde a constituição da região se dá por meio de técnicas estatísticas. Neste caso, o uso da estatística é que permite a definição de diferentes regiões, resultando em uma certa objetividade de análise. Os critérios que definem as variáveis a serem empregadas pelo método quantitativo utilizado

também são pensados pelos agentes sociais, sendo assim a região é vista como uma construção intelectual.

Entre 1970 e 1980, novas formas de se pensar a região são apresentadas, agora baseadas nas ideias da Geografia crítica. Nessa corrente de pensamento, a análise da região acontece através de dois vieses. O primeiro deles é a dimensão econômica, que vê a região como o resultado da divisão territorial do trabalho. Conforme Corrêa (1986), na Geografia crítica o conceito de região é pensado tomando por base a articulação dos modos de produção, das relações entre as classes sociais e a acumulação capitalista, bem como das relações que se estabelecem entre Estado e a sociedade local. A segunda dimensão traz a ideia de região construída a partir dos movimentos sociais e dos processos de regionalização (HAESBAERT, 2010).

Certamente as ideias que buscam compreender o que de fato é a região não se esgotam aqui. No final do século XX e início do século XXI o conceito de região é novamente debatido principalmente por passar a ser incorporado às questões de planejamento territorial, fator a ser discutido no tópico seguinte. Nesse contexto, a região passa a ser vista sob a ótica marxista, discutindo a ação do capital bem como do papel do Estado na organização e estruturação das regiões e é esse viés em conjunto com os movimentos sociais que darão luz às discussões deste trabalho.

Nessa perspectiva, convém trazer para a discussão autores contemporâneos e suas visões acerca da região. Milton Santos (1992) traz o conceito de região para a análise do mundo contemporâneo como um espaço que comporta a realidade do local, do vivido, do qual parte para compreender o movimento do mundo, retornando ao lugar, espaço da prática social. Sobre isso convém destacar que a região não existe por si mesma, não é objeto de estudo no sentido restrito do termo, pois ela se conforma no final do processo de investigação, o qual constrói o recorte espacial por meio de elaboração de critérios previamente definidos.

SANTOS argumenta (1992, p. 66-67):

A região é, na verdade, o lócus (lugar) de determinadas funções da sociedade total em um momento dado. Mas, pelo fato de que, no passado, o mesmo fenômeno se produziu, as divisões espaciais do trabalho precedentes criaram áreas respectivas, instrumentos de trabalho fixos, ligados às diversas órbitas do processo produtivo [...]

Muitas vezes os processos de regionalização estão ligados ao capital, grandes corporações aproveitam-se da fragmentação do território para exercer controle e se aproveitarem das características da área (HARVEY, 1992).

A região segundo Oliveira (1981) pode ser pensada, a partir de qualquer forma de diferenciação, sejam essas, as diferenças econômicas, sociais, políticas, culturais, geográficas, históricas, dentre outras. Devido a essa característica, a região vista como porção do espaço, pode ser delimitada a partir de múltiplas parcelas. Por conseguinte, regionalizar também pode ser um ato de formação de territórios.

Conforme expressa Limonad (2004), diferentes agentes sociais interferem nestes processos, articulados ou não conforme seus próprios interesses e contexto o qual estão inseridos. Logo, a região se caracteriza como o resultado da construção histórica entre distintos processos sociais, que tende a conceder características específicas a um determinado espaço social, demonstrando os interesses dos agentes envolvidos.

As regiões representam os usos do território pela sociedade, sendo produtos desse processo. Do ponto de vista da ciência geográfica, podem ser vistas através de duas lentes: partindo dos pressupostos de que elas já estão postas e o pesquisador apenas as identifica e as analisa, ou de que elas surgem como resultado das investigações do pesquisador, constituindo-se a partir de critérios previamente definidos (ETGES, 2013).

Becker (1986) explica que a região se constrói por meio da ação de distintos agentes em diferentes esferas interligadas, envolvendo determinadas sociedades localizadas histórica e geograficamente. Constituem-se em áreas onde existe uma sociedade organizada agindo sobre esse espaço, mesmo que essa ação se relacione a interesses de outros locais ou de determinados grupos sociais (DUARTE, 1980).

Se a região é o resultado dos interesses de um indivíduo ou grupo, de acordo com suas necessidades e objetivos, convém levantar o seguinte questionamento: o que motiva a criação das regiões? Com base nos apontamentos acerca da própria definição desse conceito percebe-se que ela foi criada ou definida para responder às demandas e aos problemas levantados pela sociedade, ou pela repartição territorial das atividades. Sua criação coincide

com a vontade política de equilibrar o desenvolvimento em nível nacional e em nível mundial (BENKO, 1999).

Ao mesmo passo em que a região é resultado da decisão política, os processos que antecedem a sua construção também possuem importância significativa. As regiões não surgem de forma espontânea, elas passam pelo processo chamado de regionalização. Região e regionalização são conceitos indissociáveis, que se complementam, pois a partir da regionalização é que se formam as regiões, dando a cada parcela dessa nova divisão espacial uma identidade particular (PERREIRA, 2000).

A regionalização da mesma forma que fragmenta áreas, também as integra seguindo certos critérios, métodos, características únicas, bem como a variação do tempo e espaço onde são criadas. Não se pode esquecer que a regionalização é resultado da ação de regionalizar, portanto, é consequência dos atos de um certo agente social (EGLER, 2008).

Sobre essa discussão, Ribeiro (2005) aborda a regionalização como fato e como ferramenta. A regionalização entendida como fato está ligada à disputa de poder e dá-se por meio das diferentes formas de apropriação do território, intrinsecamente relacionada aos processos históricos. A regionalização como ferramenta expressa a forma como os fatos acontecem, revelada como a materialidade dos processos de construção de regiões.

Regionalizar representa ainda a institucionalização de fronteiras e limites, com vista a executar determinada ação, envolve a escolha da área e contexto de acordo com o objetivo da ação que se deseja executar. Sendo assim, o ato de regionalizar envolve a parcela de espaço, tempo, ação social, bem como os sujeitos e conflitos sociais a eles relacionados (RIBEIRO, 2005).

Com base nessas afirmações entende-se que a regionalização é resultado da ação de regionalizar. Cabe então aqui levantar o mesmo questionamento feito por Limonad (2005), regionalizar para quê? A regionalização permite a identificação das particularidades de determinado espaço, portanto, permite um olhar diferenciado sobre o território tornando possível a identificação das fraquezas e potencialidades, favorecendo o

desenvolvimento de estratégias mais adequadas para a solução de possíveis problemas.

Regionalizar não é apenas delimitar áreas com relativa proximidade e similaridades, “[...] é construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente em uma determinada localidade” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2022, s/p).

A partir desses apontamentos percebe-se que a região é uma importante categoria de análise que possibilita conhecer realidades específicas sobre algo que está dentro do âmbito global, em que as características locais propiciam a formação de processos de demarcação espacial, que surgem por meio da regionalização (TALASKA, 2011).

Os processos de criação de regiões apresentam-se intimamente ligados à sensibilização e mobilização social principalmente pela relação desses conceitos com as esferas políticas, resultando em áreas de planejamento territorial. Conforme apresentado na discussão inicial deste capítulo, a região surge de um desejo ou necessidade de um indivíduo ou grupo que mobilizou uma série de agentes sociais e esferas políticas para que o processo de regionalização fosse concretizado.

As regiões não surgem por acaso e sim por necessidade social, necessidade essa que faz surgir uma série de eventos e discussões que resultarão posteriormente na criação de uma nova região. Um exemplo prático desse caso está na própria criação do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP) cuja regionalização será explorada nos próximos capítulos, mas que surge na década de 90 como forma de melhor atender as demandas locais e regionais, para servir de base de criação e/ou implementação de políticas públicas novas ou já existentes.

Além disso, essa instituição pública mobilizou e ainda mobiliza toda a comunidade regional, que se reúne constantemente em assembleias para juntos tomarem a melhor decisão conforme a demanda da população local, reforçando a ideia de reconhecimento, de sensibilização e mobilização social. O

engajamento da sociedade é essencial para o funcionamento de uma região e os processos de regionalização ocorrerão na medida em que as pessoas estejam sensibilizadas e se reconheçam como pertencentes a determinada região.

A sensibilização do ponto de vista da regionalização é o primeiro passo para que uma comunidade inicie sua organização em torno do interesse comum. É um impulso para que as pessoas possam mudar suas percepções e comportamentos em função de novos olhares e perspectivas, seja no campo da conservação dos seus patrimônios culturais, sociais e ambientais, seja no desenvolvimento econômico ou na melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Este exemplo citado coloca em evidência o poder social do qual se reveste o conceito de região, mesmo que ao se considerar o dado recorte físico, compreende-se de acordo com as ideias de Haesbaert (2010) que a região ou o ato de criar regiões é um ato ou poder de recortar o espaço para que nele se considerem as devidas demandas sociais. Dessa forma, a região possui “[...] diferentes operacionalidades, ou seja, os diferentes recortes que são criados e suas respectivas instrumentalidades” (GOMES, 2000, p. 50).

Assim como definir uma região constitui-se como tarefa complexa, os processos que resultam em sua criação apresentam a mesma complexidade. Por trás de cada regionalização ocorre um conjunto de mobilizações e articulações políticas envolvendo distintas esferas da sociedade e do Estado. Nenhuma região se constrói sozinha, ela é o resultado da manifestação de um conjunto de interesses que podem ser motivadas por fatores políticos, históricos, culturais ou pela combinação desses fatores.

Trabalhar com os conceitos de região e regionalização apresenta-se como tarefa desafiadora e ao mesmo tempo instigante, pois fornece um leque de possibilidades de interpretação. Apesar das regiões terem processos de criação semelhantes, jamais serão iguais, ao passo em que os anos vão passando, novas técnicas vão sendo descobertas, teorias são criadas, tornado as regiões mutáveis.

Considerando essas definições, o presente trabalho irá se valer da noção de região vista como resultado das relações e dos interesses dos agentes sociais, que se realizam em um contexto espacial particular englobando

elementos naturais, econômicos, culturais e sociais. Ou seja, a região na perspectiva desse trabalho vai além da noção tradicional de mero agrupamento de áreas com características em comum, mas é um resultado de processos históricos, sendo assim, está sujeita a constantes transformações, como é observado na construção das distintas regionalizações existentes no território do Vale do Rio Pardo.

2.2 Teias territoriais: explorando a relação entre região, território e planejamento territorial

Ao se discutir temas voltados à temática regional, por diversas vezes depara-se com o conceito de território. Esse fato é justificado pela interligação de ambos, considerando que a regionalização forma novos territórios. A região representa parcelas do espaço, e esses espaços são definidos a partir de interesses privados, de um indivíduo ou de um determinado grupo. Para entender o contexto que permeia as regiões bem como os territórios faz-se necessário compreender o que se considera como sendo um território, bem como compreender as relações de poder que se encontram no âmbito territorial, pois essas relações também terão implicações nas regionalizações.

O território remete-nos a ideia de identidade, soberania e pertencimento, pois o território se forma através da manifestação de um grupo que se reconhece como parte de determinado espaço. Até mesmo as relações sociais exercidas por esse grupo se alteram conforme as relações de poder. E o que significa isso? As próprias identidades culturais e locais podem ser acionadas na produção e/ou delimitação do território, tornando esse objeto de construção coletiva. Com base nisso, do ponto de vista da ciência geográfica, o território é definido como demarcação espacial regida por relações de poder e dominação.

As relações de poder existentes envolvem tanto as relações de dominação, quanto as de apropriação, pois o território não é apenas político, nem econômico ou cultural, e nem mesmo somente natural (HAESBAERT, 2004). É impossível falar em território sem pensar em questões políticas, a própria noção de território é vista dentro das ciências sociais como espaço de controle do Estado, e cada Estado possui seu próprio território.

As fronteiras de cada Estado foram definidas através de disputas motivadas pelo desejo de conquista do território. Nesse sentido, conhecer o território, como bem lembra Lacoste (1988), é um dos meios em que as maiores nações utilizavam a Ciência Geográfica, ao passo que, a Geografia, serve antes de tudo, para fazer a guerra.

Seguindo essa linha de pensamento, a relação entre Estado, dominação e território são observadas nas diversas guerras como as que ocorrem no Oriente Médio, ou ainda no mais recente conflito entre Rússia e Ucrânia, muito mais do que impedir a Ucrânia de unir-se a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) é uma disputa por território, tendo como fator motivador as questões históricas e geopolíticas.

O território também é considerado como o resultado da ação social que se apropria do espaço, nesse sentido, retoma-se a ideia do território enquanto local das relações sociais e da riqueza da convivência dos atores, o local do vivido e das práticas espaciais (CARGNIN, 2014).

Para Ribeiro (2005) o território interage com os atores sociais, favorecendo ou negando novas ações, nesse sentido, o território é mais do que aspectos materiais da ação. O território se apresenta como um elemento chave na compreensão de processos econômicos, políticos e sociais, uma vez que se coloca para além do sentido do espaço geográfico.

Para Santos (2005) o território também é abordado como território usado (sinônimo de espaço geográfico), nesse sentido, o território é usado pelo homem e isso faz dele um objeto de análise da sociedade. Esse uso do território sofre alterações de acordo com os interesses dos agentes sociais e principalmente pela dinâmica de mercado, que na sociedade atual dita as regras sobre esse território, definindo que usos esse território terá bem como sua importância em nível regional, nacional e global.

O território como sinônimo de espaço geográfico, torna-se espaço social, toda a história acontece em um determinado espaço, com uma determinada cultura, em um determinado tempo, através de interações sociais (SANTOS, 1982). O espaço é influenciado pelo modo de produção e influencia os processos históricos, ou seja, ao passo que os modos de produção transformam o espaço, isso vai influenciar na história, que conseqüentemente está ligada à própria

forma de produção. Sobre isso cabe pensar também que o espaço é entendido com uma totalidade e transformado pela sociedade, sendo assim, todas as partes estão conectadas.

Relacionado a isso, Flores (2006) expressa que a construção social do território é feita pela ação dos atores, normas, cooperação e confiança estabelecidas nesse espaço. Ligados ao conceito de território surgem ainda as territorialidades que representam as diferentes compreensões do território, e a territorialização, expressão de como algo é colocado no território.

Sobre a discussão do território vale destacar ainda que ele sofre influência ainda de forças externas e internas, o que Santos (2005) classifica como as verticalidades e horizontalidades. As horizontalidades são as relações próximas, que proporcionam resistência e crescimento interno. Já as verticalidades são as forças externas ao território, ou seja, a ação internacional, que exerce pressão no território através dos fluxos econômicos, estabelecendo redes de dependência. Corrêa (1986) afirma que, para compreender a região de forma plena, é essencial entender a construção de suas dimensões territoriais.

O território se apresenta como um elemento-chave na compreensão de processos econômicos, políticos e sociais que a população brasileira tem vivenciado, uma vez que se coloca para além do sentido restrito enquanto espaço geográfico. Sobretudo, entende-se como uma dimensão relacional presente nestes processos (LEFEBVRE, 1999).

Saquet (2007, p. 51), define o território como sendo “[...] organizado pela sociedade, que transforma a natureza, controlando certas áreas e atividades, política e economicamente: significa relações sociais e complementaridade, processualidade histórica e relacional.” Para Santos (2002, p. 7), “[...] o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”. É no sentimento de pertencimento que o homem se relaciona e passa a transformar o meio para adequar-se às suas necessidades.

A intensidade em que essas transformações tendem a acontecer é resultado também da existência de desigualdade envolvendo o domínio ou o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica

(HAESBAERT, 2002). A apropriação simbólica nesse sentido refere-se aos espaços de vivência dos indivíduos sobre os quais são construídas identidades as quais servem de referência para determinados grupos.

Para Marcelo Lopes de Souza (2001) as relações de poder que estão ligadas ao conceito de território não o definem por completo, pois o território pode assumir distintas formas e funções, mesmo que essas relações de poder alterem o território. Convém ressaltar aqui que, assim como a região, o território não é imutável e pode ser construído e reconstruído constantemente ao passo em que os grupos que o compõem também se alteram.

As alterações do território ocorrem de acordo com os interesses dos agentes sociais e principalmente pela dinâmica de mercado, que na sociedade atual dita as regras, definindo que usos esse território terá bem como sua importância. Para Júnior (1987) o território é percebido como o cenário das transformações econômicas e sociais. Após a ampliação das redes de transporte e comunicação, os territórios nunca mais foram os mesmos e passaram a funcionar também como meio de externalização do capital, servindo de modelo de dominação de grandes empresas e do poder dos Estados.

Por trás da construção de territórios, o jogo de interesses promovido pelo capital constrói e destrói territórios. Um exemplo prático dessa situação ocorre quando uma grande transnacional se instala em determinada cidade. Ao redor dessa empresa recém instalada começam a surgir pontos de ônibus, restaurantes, loteamentos, escolas, entre outras construções, e pouco a pouco um novo território passa a se formar ali. Conforme a empresa vai se expandindo na cidade, mais importância ela vai adquirindo e maior dependência vai gerando, até chegar ao ponto de poder interferir em certas decisões políticas, moldando o território ao seu favor, utilizando como ferramenta a seu favor a grande importância que ela apresenta para a região onde está instalada.

Na medida em que as forças produtivas organizam o território para proporcionar uma nova Divisão Territorial do Trabalho a partir de estratégias comuns nos diversos pontos do espaço, se promove certas semelhanças entre os lugares, criando assim, áreas de homogeneidade relativas, o que possibilitaria a formação de regiões a partir da atuação das forças produtivas do capital (CHAGAS, 2011).

Sendo assim, ao passo em que dentro do mesmo território existem grupos que se unem devido a questões de identidade e sentimento de pertencimento, novos espaços são formados a partir da influência do capital permitindo a criação de novas regiões. É impossível pensar a região sem falar de território uma vez que esses conceitos possuem estreita relação. É na relação entre território e capital que é possível compreender também as regiões e regionalizações. Dentro de uma mesma região podem existir e existem diversos territórios, pois ambos são resultado de construções sociais.

Nesse sentido, a região refere-se a uma realidade que se apresenta através da ação de agentes sociais, sendo percebida a partir do momento em que se definem similaridades e relações internas comuns, capazes de delimitá-las. A região, por conseguinte, representa uma dimensão substantiva da experiência vivenciada por indivíduos e grupos. É a partir dela que se estabelece uma base territorial compartilhada, fundamental para a construção de um determinado quadro de referência de pertencimento e identidades. (HAESBAERT, 2004).

Com base nas afirmações apresentadas fica evidente que os mesmos agentes que constroem regiões, definem e delimitam os territórios. Nem mesmo as regiões ou os territórios estão imunes a passagem do tempo, ao passo em que a sociedade avança em direção a descobertas relacionadas à tecnologia, as formas de transformações desses espaços ampliam-se. Essa característica, embora em um primeiro momento possa parecer interessante do ponto de vista do desenvolvimento, causa exclusão e amplia a individualidade da sociedade capitalista, indo em direção contrária às propostas de regionalização.

Esse fato justifica-se, pois, as transformações que ocorrem dentro do território muitas vezes acontecem de forma espontânea e sem planejamento, impactando negativamente nos processos de regionalização. A própria complexidade de entendimento acerca do que é o território e o que é uma região dificulta a ação dos agentes sociais, que se encontram muitas vezes agindo de maneira desarticulada e isolada.

Diante disso, uma alternativa que surge com vista a solucionar os possíveis problemas que surgem dentro do território e da própria região é o planejamento, entendido aqui como ferramenta de ordenamento territorial capaz de guiar as ações dos agentes sociais, reduzindo possíveis consequências

negativas resultantes dessas ações. As múltiplas visões e percepções relacionadas ao conceito despertam seu estudo e reflexão sob o ponto de vista do planejamento.

Nas palavras de Ferrari Júnior (2004, p 16), o planejamento “pode ser entendido como um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação”.

Sobre a relação entre território e planejamento, Arruda (2013) expressa que:

[...] Pensar no território como espaço que necessita elencar seus reais interventores e seus reais balizadores para que todas as ações que fundamentam o planejamento e leva excelência ao modo de vida de quem está sob tal plano. Sabe-se que chegar a um denominador comum acerca de padrão de planejamento é algo utópico e inviável frente à tantas especificidades, variáveis sociais e sobretudo, a valoração do espaço no ponto de vista dos gestores, contudo organizar o pensamento e os métodos que trabalham o planejamento do território é muito oportuno, pois ajudará em análises futuras sobre conceitos de organização e formação do espaço geográfico (ARRUDA, 2013, pág. 126).

Quando se trata de planejamento territorial, as ações necessitam de uma atenção ainda maior: é no território que se concretizam as relações entre indivíduos e grupos sociais, formando o ponto chave do exercício de poder, devido ao fato de apontar discordância na tomada de recursos e nas estratégias da sua execução (SANTOS E SILVEIRA, 2001). O reconhecimento da importância do termo em nível global acontece ao longo da segunda metade do século XX, após a compreensão das limitações existentes na abordagem de um planejamento em setores em solucionar problemas bem como as oportunidades existentes no meio social (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2006).

Pujadas e Font (1998) afirmam que o planejamento territorial surge como resposta aos desafios que os planejamentos urbano e setorial não conseguiram vencer, como, por exemplo, a formação das áreas metropolitanas, com seu crescimento rápido e desordenado, e as desigualdades regionais.

No Brasil, o planejamento territorial possui uma história recente, mas auxilia diversas entidades na gestão e organização espacial, criando estratégias frente aos novos desafios.

As transformações sociais geradas principalmente pela Segunda Revolução Industrial e pela expansão dos processos de globalização mudaram a forma de organização da sociedade. Inovações no âmbito da ciência, saúde, transporte e comunicação transformaram os territórios. No entanto, ao passo que essas transformações foram ocorrendo, novos desafios e problemas sociais como a favelização, segregação e subemprego começaram a surgir tanto no meio urbano quanto no rural, frutos de um rápido e desordenado crescimento urbano, ocorrido em grande parte, nas nações subdesenvolvidas, situação em que o Brasil se insere.

Na tentativa de amenizar esses efeitos colaterais da rápida e desigual urbanização, iniciaram-se debates no âmbito do planejamento territorial, entendido aqui como o conjunto de ações voltadas para orientar o crescimento e desenvolvimento do território, visando identificar e apresentar soluções para possíveis problemas futuros que o território em questão enfrentará devido ao seu crescimento e desenvolvimento.

Apesar da grande importância assumida pelo planejamento territorial, nem sempre ele fez parte da agenda institucional do país. Esse debate tomou proporções em meados dos anos 80, momento em que o Brasil ainda vivia o processo de redemocratização, provocando uma série de mobilizações sociais a exemplo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana que visava promover uma reordenação do espaço urbano tornando-o mais acessível para as camadas excluídas da sociedade.

Esse movimento teve suas discussões baseadas na Constituição de 1988, que através da pressão popular inseriu no capítulo de política urbana da Constituição (artigos 182 e 183) propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra, democratizando o solo urbano.

Após a aprovação da Constituição de 1988, a disputa pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, política urbana e planejamento territorial continuou percorrendo o caminho duplo das lutas em nível local e nacional. Na frente de atuação local, o modelo descentralizador e municipalista adotado pela Constituição significou também uma maior autonomia para que os municípios

construíssem seus próprios instrumentos de planejamento e gestão urbana (CYMBALISTA, 2006). A esse fato uniu-se também a estabilidade econômica brasileira, alcançada no início da década de 90, criando condições para a retomada do planejamento e a necessidade de se repensar o futuro do Brasil veio alinhada a importância sobre repensar o território (CARGNIN E RÜCKERT, 2013).

Nesse sentido, as discussões que envolvem região e regionalização muitas vezes também vêm atreladas à ideia de planejamento territorial. Ao se trabalhar em um recorte espacial menor, como as regiões, o planejamento territorial se torna uma alternativa para o desenvolvimento regional. Para Cargnin (2012) esta é uma tarefa fundamental do Estado que, em diálogo com as regiões, deve estar em constante busca de alternativas que fomentem o desenvolvimento regional.

Castro (1992) afirma que, para compreender a região de forma plena, é essencial entender a construção de suas dimensões territoriais. Nessa linha de pensamento, percebe-se a ligação entre regionalização e planejamento territorial, visto que as regionalizações são pensadas e aplicadas sobre determinado território partindo de um certo planejamento prévio.

Estipular um planejamento territorial pensado de forma articulada com todos os setores da sociedade e voltados para as necessidades da população se torna um grande aliado para a ação das mais distintas instituições públicas que atuam no território. Contudo, o próprio planejamento territorial apresenta falhas: no Brasil, um dos principais problemas é a integração dos órgãos executantes dos projetos com a sociedade (FOLETO E SILVA, 1996).

Tal intempérie tem origem no pensamento individualizado e setorializado da sociedade, que além de gerar ações isoladas dentre as instituições privadas e comunitárias da região, oculta a possibilidade de integração através de projetos já existentes, e que poderiam ser articulados para assumirem maior força e alcance. Com base nisso, nota-se que dentro do território há pouco diálogo entre as entidades e, além disso, a própria sociedade se mantém aquém das discussões da região em que estão inseridas, propiciando cada vez mais o distanciamento de ações na região que causará falhas na execução de um planejamento eficiente, visto que este se constrói com a ajuda de todos.

A partir das discussões apresentadas acima, observa-se que a dinâmica do mundo se altera conforme as necessidades existentes na sociedade. Sendo assim, o planejamento territorial assume extrema importância, pois deve ser pensado conforme as demandas da população e, acima de tudo, precisa ser uma construção coletiva entre todos os membros da sociedade.

O território não é homogêneo, é formado por instituições com objetivos diferentes, no entanto, quando se fala em desenvolvimento territorial isso se torna um desafio, e os conflitos vão existir. As relações de poder geram a imposição de apenas alguns grupos dentro do território perante outros e isso implica também considerar o desenvolvimento sustentável. Pensar o território de forma coletiva é algo extremamente desafiador, mas que precisa ser superado e para isso todos os agentes precisam estar envolvidos.

Conforme discutido em tópicos anteriores, regionalizar possibilita conhecer realidades específicas sobre algo que está dentro do escopo global, ou seja, permite pensar e planejar ações conforme as demandas locais e regionais, o que teoricamente favorece a solução de problemas de forma mais ágil contribuindo para o desenvolvimento da região.

Contudo, ao analisar-se brevemente as ações de planejamento de cada instituição existente em uma dada região, identifica-se que muitas vezes estas ocorrem de maneira isolada, com pouca ou nenhuma articulação e integração no território regional. Parte dessa característica é justificada pela própria lógica de organização do país que possui uma sua estrutura administrativa estabelecida em níveis (União, Estados e Municípios), onde as políticas criadas em cada uma dessas esferas, na maioria das vezes são pensadas e implementadas de modo setorializado, sem a necessária integração no território, o que traz profundas limitações e dificuldades para o planejamento e desenvolvimento do território regional.

Esse problema tem origem no pensamento individualizado e setorializado da sociedade, que além de gerar ações isoladas dentre as instituições privadas e comunitárias da região, oculta a possibilidade de integração através de projetos que inclusive já existem e que poderiam ser articulados e assim assumirem uma força e alcance maior. Diante disso, nota-se que dentro do território há pouco diálogo entre as entidades e instituições. Além disso, a própria

sociedade se mantém à margem das discussões da região em que estão inseridas, propiciando cada vez mais o distanciamento de ações na região, o que causará falhas na execução de um planejamento eficiente pois este se constrói com a ajuda de todos.

A partir das discussões apresentadas acima, observa-se que a dinâmica do mundo se altera conforme as necessidades existentes na sociedade, sendo assim, pensar e planejar o território assume extrema importância, pois deve ser analisado conforme as demandas da população e, acima de tudo, precisa ser uma construção coletiva entre todos os segmentos da sociedade para que de fato seja executado um planejamento representativo para melhor desenvolver estratégias e projetos em prol do desenvolvimento regional.

Quando se trabalha com os temas de região e regionalização deve-se ter em mente que mesmo que se fragmente um território em várias regiões, estas ainda fazem parte da mesma área. Sendo assim uma terá impacto sobre a outra. Para se alcançar o desenvolvimento da região como um todo, essas ações precisam em algum momento estarem articuladas, como diz o ditado popular “A união faz a força”.

Em um primeiro momento percebe-se uma carência nesse sentido no Vale do Rio Pardo, mesmo todas as instituições citadas na introdução e analisadas nesta pesquisa terem pontos em comum, a falta de integração gera falhas. Além da ausência de uma integração de ações entre as próprias instituições cabe ressaltar também o papel da população como meio integrante dessas ações, pois as regionalizações são constituídas pelos agentes sociais e a comunidade faz parte disso.

O trabalho conjunto entre distintos agentes com posições e interesses contraditórios não é uma tarefa simples, mostrando-se como grande desafio a ser superado. Isso somente se tornará viável se a região for capaz de gerar um projeto regional socialmente construído, fazendo uso de um projeto político que gera mobilização social.

2.3 Relação entre região, regionalização e desenvolvimento regional

A partir do exposto anteriormente é perceptível o quanto o conceito de região é dinâmico e está interligado a muitos outros, revelando a sua importância. A região possui estreita relação com o espaço geográfico, com o território, e também com a temática do desenvolvimento regional.

A região e os processos de regionalização são o resultado do interesse de uma instituição ou grupo social, em um determinado tempo e espaço específico. Criar regiões altera a estrutura de territórios, e representa ou reflete interesses políticos e públicos, e até mesmo condiciona ou influencia—a identificação e implementação de políticas públicas, relacionando-se assim ao tema do desenvolvimento regional, que apresenta no próprio nome relação com o termo “região”.

Entende-se que sua utilização permite a compreensão das particularidades de determinado espaço. A partir dela, é possível lançar um olhar diferenciado sobre o território, tornando mais clara a identificação das fraquezas e potencialidades, favorecendo ações de planejamento que contribuirão para o desenvolvimento da região. Mas o que vem a ser o desenvolvimento?

O momento exato quando começaram a surgir as noções do que seria o conceito de desenvolvimento é difícil de definir devido às contradições apontadas pelos pesquisadores do tema. No entanto, alguns autores como Escobar (2007) afirmam que ele surge a partir do discurso de posse do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, no ano de 1949. No discurso o novo presidente faz o uso da palavra desenvolvimento para se referir ao estágio ainda a ser alcançado pelos países subdesenvolvidos.

Desse momento em diante o mundo passou a utilizar o termo desenvolvimento para diferenciar as questões econômicas dividindo mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, onde aqueles países enquadrados como subdesenvolvidos deveriam se adequar aos outros, criando a necessidade de buscar os mesmos padrões de desenvolvimento, ignorando os processos históricos e culturais por trás dos processos e adotando políticas voltadas ao crescimento econômico e à industrialização.

Com isso o desenvolvimento passou a ser determinado pelo grau de industrialização, ligado ao desenvolvimento econômico e avaliado por intermédio

de indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) (LATOUCHE, 2000), ignorando as questões sociais e ambientais.

Pouco tempo depois novas noções de desenvolvimento surgem atreladas a ideia de desenvolvimento e crescimento econômico. Na década de 60 para se medir os níveis desse desenvolvimento são criados indicadores de desenvolvimento social. Em 1970 o desenvolvimento é pensado como desenvolvimento sustentável. Já em 1980 é publicado o Primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas (PNUD) que apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Sobre o conceito de desenvolvimento, este expressa as contradições da condição humana, podendo ser entendido como processo pelo qual os indivíduos e as sociedades constroem as suas condições de existência e reprodução ao longo do tempo, em interação com a natureza e com o espaço (SCHNEIDER, 2011). O desenvolvimento ainda é visto como a forma de crescimento cujo objetivo é atender à necessidade humana a exemplo da saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras (OLIVEIRA, 2002).

Em sua compreensão usual e comum, o termo desenvolvimento muitas vezes está relacionado ao mero crescimento econômico. No entanto são noções distintas: enquanto crescimento, em sua forma geral, remete às questões quantitativas, o desenvolvimento representa a qualidade de vida da sociedade.

Após a crescente discussão sobre o conceito de desenvolvimento no campo da ciência econômica são desenvolvidas as chamadas Teorias do Desenvolvimento Regional, baseadas no modelo Keynesiano tendo como autores os economistas François Perroux com a teoria dos Polos de Crescimento, Douglass North (1977) e a Teoria da Base de Exportação, e Gunnar Myrdal (1957) e a Teoria do Desenvolvimento Desigual.

Entre os anos de 1940 e 1970 os pensamentos sobre o desenvolvimento regional ganham importância acadêmica devido a contribuição de intelectuais como o já mencionado François Perroux (1950, 1955) que contribuiu com a ideia de que para se alcançar o desenvolvimento regional faz-se necessário desenvolver ações que estimulem o trabalho, a poupança e a inovação.

Além desse autor, as contribuições Rosenstein Rodan (1943) permitem pensar na perspectiva de desenvolvimento que estabelece uma relação entre

crescimento da produção industrial com a melhor distribuição e utilização dos bens e serviços. E por fim, as ideias de Rostow (1978) contribuíram para a noção de que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento regional e que não se deve seguir um padrão de desenvolvimento, cada nação tem as suas particularidades históricas.

Os debates sobre o desenvolvimento regional no Brasil começaram no século XIX. Em relação às contribuições nacionais sobre o desenvolvimento regional, nas últimas décadas uma das grandes referências são as obras de Celso Furtado que discutem as desigualdades regionais e a criação de políticas públicas de desenvolvimento para as regiões menos desenvolvidas do país.

Outra contribuição sobre a compreensão do desenvolvimento regional é estabelecida pelo Ministério da Integração Nacional (2012, p.1) que caracteriza o desenvolvimento regional como “um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável que induzam ao bem-estar social e à redução de desigualdades regionais”.

Sendo assim, é possível entender que o grande foco do conceito se dá a partir de uma visão integradora do território. Para Theis (2001):

Se utilizarmos o conceito de desenvolvimento, então queremos nos referir a um processo que, compreendendo uma eficiente alocação de recursos, conduz a um crescimento sustentável do produto agregado, no longo prazo, promovido pelo emprego de mecanismos econômicos, sociais e institucionais, com vistas a um rápido incremento dos níveis de vida, sobretudo das populações mais pobres, em particular das localizadas em regiões periféricas. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento regional é edificado sob a lógica da materialização da ótica econômica, cultural e social, referindo-se ao processo político que impulsiona o crescimento, com objetivos locais (THEIS, 2001, p. 214).

O desenvolvimento regional também pode ser entendido como o local, pois é ocupado por pessoas que possuem um modo único de ser e sentir, com tradições religiosas, artísticas, com uma herança histórica, costumes típicos, necessidades e aspirações próprias, sobretudo com consciência coletiva de vida em comum. Ou seja, expressa uma forma de solidariedade regional e local (CORIOLANO e VASCONCELOS, 2014).

Nessa mesma lógica de pensamento, Hilhorst (1973, p. 18) expressa que “o processo de desenvolvimento regional culmina quando as atividades espacialmente distribuídas e especializadas estejam internamente integradas e

formam parte integral de um todo”. Sendo assim, o desenvolvimento deve ser visto como um processo de mudança que envolve ao mesmo tempo esferas políticas, econômicas, sociais e sobretudo humanas.

Com base nisso, resgata-se aqui a ideia de que a região e conseqüentemente os processos que levam a sua criação, tem no desenvolvimento regional um aliado capaz de minimizar os impactos da sua construção, visto que a regionalização pode favorecer as potencialidades de determinado local.

O desenvolvimento regional com base apenas no crescimento econômico não é capaz de traduzir o que esse conceito representa. As ideias tradicionais sobre o conceito ainda se mantêm, mas cada vez mais perdem espaço para uma nova visão de desenvolvimento que encontra na região seu foco de fortalecimento. Em um mundo marcado pelos interesses individuais pautados no sistema econômico vigente, valorizar o local e o regional pode ser uma alternativa perante o domínio imposto pelo capital.

Etges e Degrandi (2013), ao discutir o desenvolvimento regional, diferenciam dois tipos principais de enfoques: o hegemônico, que visa a redução ou eliminação das desigualdades regionais, e aquele onde a diversidade é entendida como potencialidade para o desenvolvimento das regiões. Expressam também uma crítica sobre a visão tradicional de que, para se alcançar o desenvolvimento, é necessário eliminar as desigualdades regionais. Todavia, a questão não se limita apenas em eliminar as desigualdades, visto que estas sempre existiram e continuarão existindo, mas o foco inicialmente deve estar em entender essas desigualdades e a partir de então transformá-las.

Para os estudos no âmbito da regionalização, entender as dinâmicas que envolvem o desenvolvimento regional é uma etapa importante. A região e a regionalização são consequência dos atos de um certo agente social ou de um dado conjunto de agentes sociais e instituições, e ao passo que fragmenta áreas, também as integra, seguindo certos critérios, métodos, características únicas, bem como a variação do tempo e espaço onde são criadas. Nenhuma região é igual a outra, visto que passaram por processos de regionalização distintos, e o desenvolvimento regional consiste justamente em compreender tais diferenças como uma potencialidade para a melhoria da qualidade de vida de uma sociedade em todos os sentidos.

Pensar a região a partir da perspectiva do desenvolvimento regional significa compreender que o desenvolvimento que importa não é o desenvolvimento econômico, e sim o socioespacial, ou seja, muito mais que analisar taxas de analfabetismo e mortalidade usualmente levadas em consideração para medir o desenvolvimento de um país ou cidade, o sistema político, valores e padrões culturais, organização social também influenciam no bem-estar e justiça social da população (SOUZA, 2005).

Sobre essa afirmação Souza (2005) ressalta que isso não exclui a preocupação como crescimento econômico e modernização tecnológica, mas que esses sozinhos não representam desenvolvimento porque “ninguém veste crescimento econômico” ou “se alimenta de modernização tecnológica”. Da mesma forma é errôneo pensar que todas as regiões se desenvolvem da mesma forma, pois tem aspectos históricos diferentes e nelas atuam organismos diversos, a geopolítica não é a mesma e muito menos os aspectos ambientais.

Souza (2005) ainda expressa que o lado social a muito vinha sendo esquecido pelos pensadores do desenvolvimento e o chamado espaço socioespacial foi sendo reduzido ao espaço econômico. Os espaços socioespaciais refletem as características da sociedade que a produziu e influenciam nas relações sociais, assim como as relações de poder e valores culturais e simbólicos também influenciam.

Sendo assim, para o autor, o desenvolvimento é “[...] um processo de mudança para melhor, um processo incessante de busca de mais justiça social e melhor qualidade de vida para o maior número de pessoas [...]” (SOUZA, 2005, pág. 100), para que isso seja alcançado faz-se necessário a formulação de estratégias para a superação de problemas levando em consideração as relações sociais e acima disso, a sua concretização no espaço.

Além disso, deve-se ter em mente que o desenvolvimento regional é o resultado do esforço coletivo da sociedade local, que precisa se articular e traçar objetivos e metas alinhadas ao planejamento territorial. A sociedade constrói a região, transforma o território e influencia e promove o desenvolvimento regional.

Diante das importantes contribuições dos autores apresentados e levando em consideração o foco de estudo dessa pesquisa, partir de um pressuposto de

que as regionalizações impactam no desenvolvimento regional nos direciona a pensar a região a partir de um olhar mais crítico.

Cabe aqui observar que esses processos não ocorrem de forma simples e fácil, pois como já mencionado, o pilar da construção de regiões é a sociedade, ou seja, os agentes sociais, que nem sempre agem em colaboração mútua. Nesse ponto é preciso problematizar as contingências, as dificuldades da regionalização e as suas consequências para o desenvolvimento regional. As regiões não são homogêneas e essas diferenças, ao passo que podem se tornar um ponto forte para as regiões, também podem afetar negativamente esse espaço.

Posto isso, a discussão apresentada até aqui revela a importância dos estudos regionais para a temática do desenvolvimento regional. Alonso (1994) lembra bem que, conforme vão ocorrendo transformações no cenário econômico e social das regiões definidas com base em critérios de homogeneidade ou similaridade, suas fronteiras também são afetadas. Nesse sentido, as próprias mudanças que vão acontecendo na sociedade necessitam de um olhar diferente em relação às regionalizações estipuladas, desde o momento em que foram criadas, muitas vezes essas instituições agem de forma setORIZADA e individualizada, não há diálogo ou integração entre elas.

Essa falta de integração pode acarretar profundas limitações e dificuldades para o planejamento e desenvolvimento regional evidenciando mais uma vez o quanto os processos de regionalização impactam sobre o desenvolvimento regional. As regiões são como o corpo humano, não funcionam de forma isoladas, mesmo que sejam construídas devido a características distintas de certas partes dentro de um território, ela ainda estará inserida dentro de uma área mais ampla, que é o estado e posteriormente, dentro de um país.

Não se pode trabalhar com regiões desconsiderando a totalidade dos espaços. Discutir região e olhar apenas para ela implica em diversas falhas justamente por ser um sistema complexo que não está imune às ações de interesses políticos, privados e do capital. As concepções e ideias de região, território e o planejamento territorial devem estar articuladas para se alcançar o desenvolvimento regional, entendido aqui não apenas como desenvolvimento econômico, que não visa uma sociedade sem desigualdades, mas que vê

nessas diferenças a maior potencialidade para se alcançar um desenvolvimento que se preocupe realmente com o bem-estar da população.

3 TRAÇANDO ROTAS DA REGIONALIZAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DO RIO GRANDE DO SUL

As regionalizações influenciam de forma direta e indireta na organização do território, no planejamento da ação governamental e no desenvolvimento regional. Compreender os processos que levam a formulação dessas áreas oferece pistas para a possível solução de problemas enfrentados por estados, municípios e principalmente pela população inserida nesses espaços ou que de alguma forma possui relação com eles.

Diante disso, entende-se que analisar os processos de compreensão da formação de um território exige o conhecimento histórico sobre esse espaço, em virtude disso, esse capítulo é dedicado a apresentar como a regionalização ocorreu e ocorre no Brasil e no Rio Grande do Sul uma vez que essa análise será fundamental para a posterior compreensão desse processo na região do Vale do Rio Pardo.

3.1 A trajetória da regionalização brasileira

A formação do território brasileiro passou por muitas transformações, tanto em relação à definição de limites territoriais e alteração do meio físico, quanto na constituição e organização da sociedade. É inegável o fato de que todas essas transformações foram decisivas para a configuração atual do país. Em relação aos processos de regionalização, pode-se dizer que os primeiros esboços de uma regionalização e divisão territorial no Brasil iniciam-se muito antes dessas terras chamarem-se Brasil.

Até onde sabe-se da história brasileira, o continente americano, local onde se insere o território em questão, foi dividido com base nos interesses políticos entre duas grandes potências do século XV, sendo essas, o Reino de Portugal e o Reino de Castela (atual Espanha). A ideia da possibilidade de existir novas terras fez com que esses dois países estabelecessem o Tratado de Tordesilhas, acordo assinado em 7 de junho de 1494 com o objetivo de dividir as terras "descobertas e por descobrir" pelos dois Estados fora da Europa, principalmente no Novo Mundo.

Pode-se dizer que de certo modo o Tratado de Tordesilhas, foi a primeira divisão envolvendo terras que posteriormente se tornaram o Brasil e que acabaram influenciando a futura organização do território. Algumas décadas depois, mais especificamente a partir de 1533, ocorre uma nova divisão do território quando os colonizadores portugueses implementam o sistema administrativo das Capitânicas Hereditárias que constituíam-se em extensas faixas de terra concedidas aos nobres de confiança do rei D. João III e que marcam o início da colonização. As capitânicas organizavam-se em quinze lotes de terras, que juntos formavam doze capitânicas. Como condição que a coroa impusera para ocupação, o donatário somente receberia o lote de terra se ele mesmo arcasse com os gastos da colonização (INNOCENTINI, 2009). Apesar de essa distribuição de terras ser baseada apenas em influência política, houve um critério utilizado para a definição da delimitação da área de cada capitania, portanto, pode-se incluir esse momento como sendo um novo esboço de regionalização que se iniciava.

Posterior a isso, com uma sociedade brasileira já consolidada e após o boom da Revolução Industrial na América, a difusão de pensamentos ocidentais sobre o planejamento urbano passam a permear as discussões de autoridades locais visto que surge a necessidade de solucionar os intensos problemas gerados pela própria Revolução Industrial. Diante disso e buscando formas de organização e planejamento territorial, a partir do século XX passam a ser criadas no território as primeiras regionalizações oficiais, visto que em virtude da grande extensão territorial do Brasil e diferenças físicas e culturais presentes, fragmentar em áreas menores possibilitaria a compreensão das diferenças e contribuiria para um planejamento mais efetivo.

Relacionado a isso, em 1936 cria-se o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a partir de então o país passa a implementar novas ações de regionalização. A história de criação do IBGE ocorre em um contexto de intensa transformação do país em virtude da grande crise econômica de 1929 que levou ao desmonte do Estado oligárquico existente. Quando Getúlio Vargas assume o governo na sequência, o poder do Estado volta a ser centralizado, tendo como ferramentas de apoio à criação de Conselhos, Comissões, Companhias, Fundações e Institutos como o IBGE (CONTEL, 2014).

Essa instituição focou em realizar estudos em busca do agrupamento de estados e municípios em regiões, objetivando a atualização do conhecimento das diferenças regionais do país, oportunizando um banco de dados estatísticos sobre diferentes aspectos socioeconômicos, ambientais e espaciais (IBGE, 2020). Na primeira regionalização, foram propostas cinco divisões, sendo essas as regiões Norte, Nordeste, Sul, Leste e Centro-Oeste, conforme pode-se observar na figura 2.

Figura 2 – Regionalização do Brasil (1941)



Fonte: IBGE. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/linha-do-tempo> . Acesso em jul. 2022.

Como critérios para a construção dessa regionalização levou-se em consideração as características fisiográficas do território, respeitando inclusive as já estabelecidas fronteiras administrativas dos estados (BOSCARIOL, 2017). Essa regionalização revela a grande relevância dos aspectos naturais como fatores de regionalização já muito discutidos em autores como A. J. Herbertson (1905) que definia a região como sendo uma diferenciação de áreas com base

em aspectos físicos e Paul Vidal de la Blache (1954) que identificava a região através da relação entre os aspectos naturais e humanos.

Buscou-se nessa delimitação agregar os estados brasileiros de acordo com as semelhanças históricas, sociais, econômicas e naturais que apresentavam, respeitando seus limites político-administrativos (BOSCARIOL, 2017). Seguindo a mesma lógica, a regionalização de 1941, a formulação foi sendo alterada conforme novos estados foram sendo criados (Figura 3).

Figura 3 – Regionalização do Brasil (1960)



Disponível em: <https://www.timetoast.com/timelines/brasil-divisao-regional> . Acesso em jul. 2022.

Entre 1942 e 1943, os Territórios Federais do Guaporé (atual Rondônia), Rio Branco (atual Roraima) e Amapá passaram a fazer parte da União, além dos de Iguazu e Ponta Porã, extintos em 1946, e o de Fernando de Noronha. A última alteração dessa regionalização padrão do IBGE foi criada em 1970. A partir

desses trabalhos, a divisão regional do Brasil assumiu a sua forma atual, composta por cinco grandes regiões e apresentando apenas algumas alterações, as quais podem ser identificadas na figura 4.

Figura 4 – Regionalização atual do Brasil (IBGE)



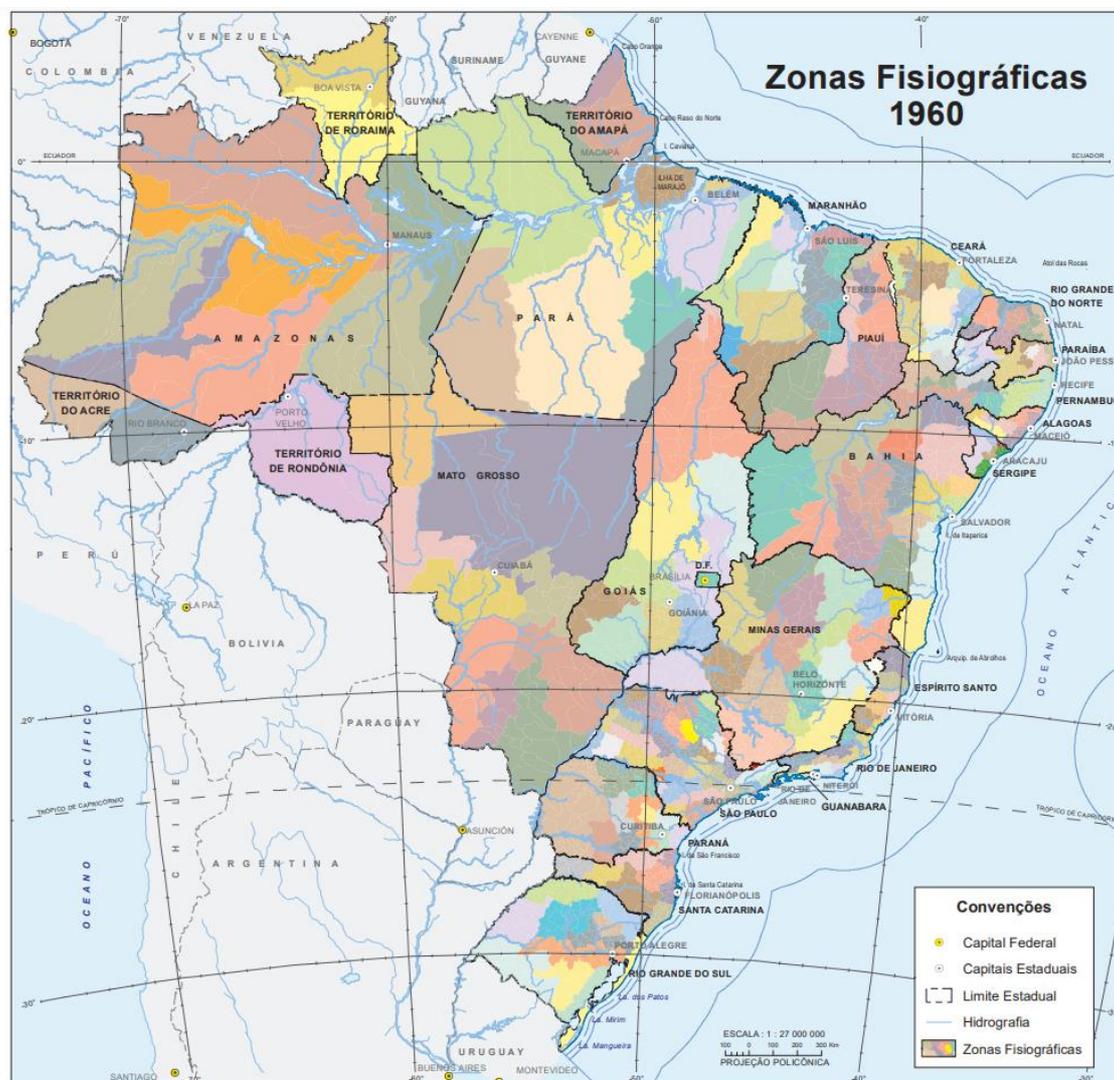
Fonte: IBGE, 2017.

Dentre as alterações estabelecidas na última regionalização do IBGE tem-se os chamados Territórios do Acre, Roraima, Rondônia e Amapá tornando-se estados, a extinção do estado de Guanabara, a criação do estado Rio de Janeiro, a fragmentação do estado do Mato Grosso em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, bem como a divisão do estado de Goiás em dois estados, Goiás e Tocantins, sendo que esse último passa a compor a região Norte.

Além da regionalização em cinco grandes regiões apresentadas acima, seguindo a perspectiva de organização com base em elementos naturais, em 1945 o IBGE elabora as Zonas Fisiográficas (Figura 5), a região fisiográfica propiciava a delimitação de uma divisão geográfica estável que permitia a

análise da evolução do país em quadros regionais fixos, definidos pelas características naturais da área (LIMA E LUCIZANI, 2021).

Figura 5 – Regionalização do Brasil - Zonas Fisiográficas (1960)



Fonte: IBGE, 2017.

Ao estabelecer uma conexão entre a divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em Zonas Fisiográficas e o contexto histórico e político vivenciado pelo país, torna-se evidente a existência de um movimento de descentralização espacial da produção. Esse movimento abrangeu a ocupação de áreas fronteiriças e, também, da região Centro-Oeste propriamente dita (IBGE, 2017).

O critério da região natural serviu de base para os processos de regionalização do Brasil até 1968, quando o IBGE estabeleceu as regiões homogêneas, também chamadas de microrregiões homogêneas. Nesse período

o país vivenciava uma constante tensão federativa e social em virtude da ditadura implementada. Além disso, o país passava por mudanças em sua infraestrutura, onde pode-se citar a expansão da malha viária visando maior ocupação e integração comercial do país principalmente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Somando-se a isso o Brasil ainda vivenciava a implementação Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e um aumento populacional, fatores que exigiam uma revisão da regionalização vigente.

Nesse sentido, apesar dos critérios físicos serem inicialmente a referência nos estudos de regionalização, as regionalizações com base em fatores naturais não conseguem atingir as necessidades de um planejamento, pois não é possível delimitar com exatidão a variação dos elementos naturais e essa forma desconsidera um elemento chave: a forma como a sociedade está organizada também influencia no território. A noção de região homogênea combinada com fatores como aspectos físicos, sociais e econômicos, permitiram a individualização de áreas que apresentassem certo tipo de combinação particular desses fatores, dentro de um determinado nível de generalização. “[...] Com isso, quanto menor o grau de generalização maior número de elementos geográficos considerados, menores e mais numerosos seriam os espaços diferenciados” (KLARMANN, 1999, p.43).

As Microrregiões homogêneas são compostas por municípios limítrofes que tenham uma organização espacial parecida. Para essa regionalização levou-se em consideração além dos aspectos físicos, as características demográficas e socioeconômicas, resultado do próprio levantamento estatístico feito pela instituição. Com a adoção do novo critério, o país foi dividido em 361 Microrregiões Homogêneas, sendo 28 na Região Norte, 30 na Região Centro-Oeste, 128 na Região Nordeste, 111 na Região Sudeste e 64 na Região Sul. (CONTEL, 2014).

A partir dos anos 80, mais especificamente em 1989, após algumas críticas à metodologia, essa regionalização foi atualizada com a criação das Mesorregiões Geográficas (Figura 6) e Microrregiões Geográficas. O estabelecimento dessas novas regionalizações tem como contexto o movimento de descentralização do poder que irá marcar a elaboração, na segunda metade da década de 1980. A Divisão Regional do Brasil de 1989, em Mesorregiões e

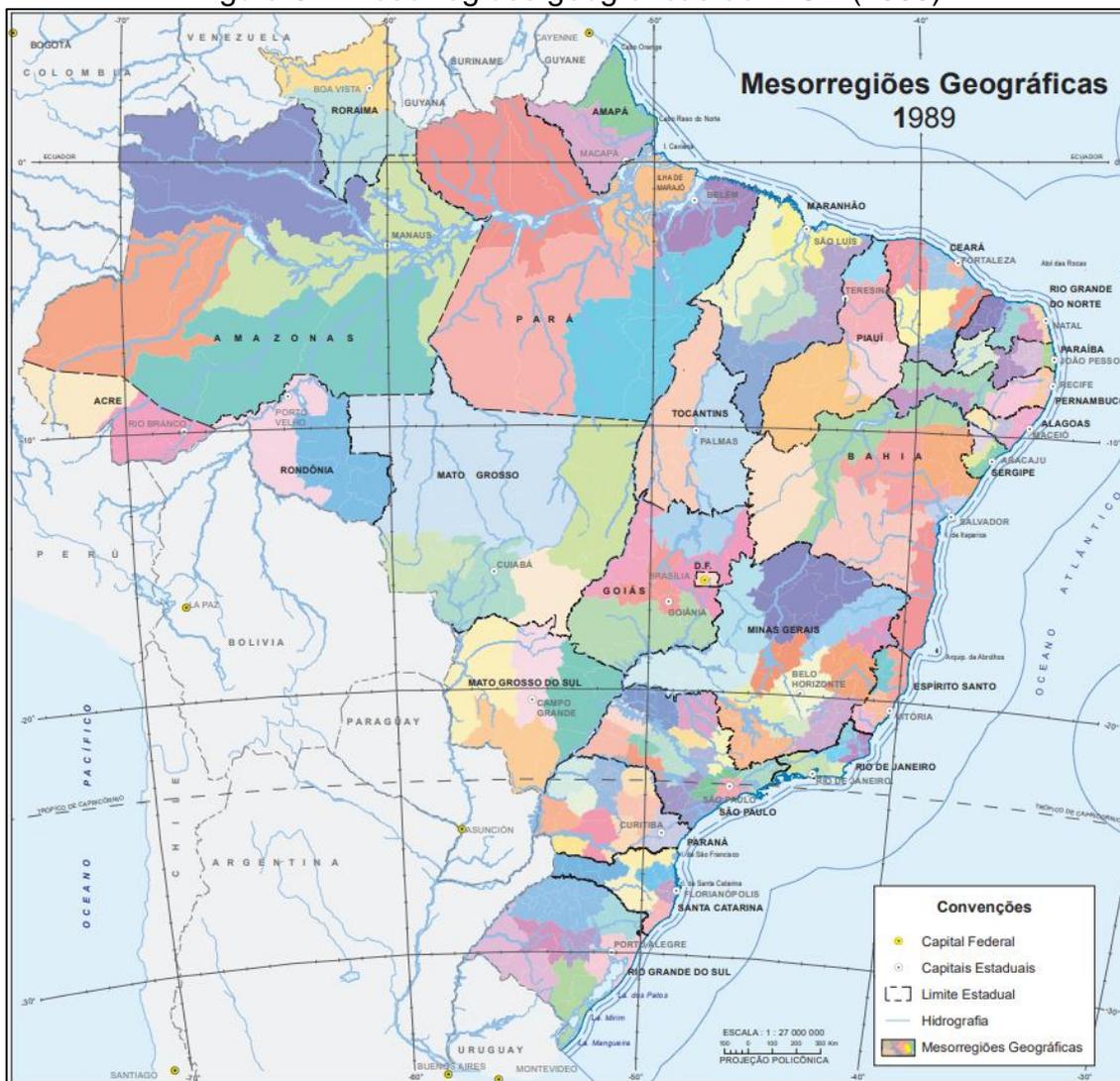
Microrregiões Geográficas, também refletia a realidade territorial de uma região central do país que não estava mais limitada a pecuária bovina extensiva, mas estava integrada a um complexo agroindustrial em fase de consolidação. Esse processo permitiu que a produção agropecuária no interior do país se tornasse parte de uma cadeia produtiva global organizada em nível mundial, transformando a paisagem rural brasileira (IBGE, 2017).

A essas regionalizações foram acrescentados novos parâmetros, sendo estes o processo social, o quadro natural e a rede de comunicação e de lugares. O Brasil passa a ser agrupado dentro de 86 mesorregiões geográficas (Figura 6) (KLARMANN, 1999, p.43). Como mesorregião entende-se que são regiões compostas por diversos municípios de uma determinada área geográfica de um estado brasileiro. Nestas divisões é levada em consideração similaridades destes municípios em áreas como sociais e econômicas.

As Microrregiões Geográficas foram delineadas a partir das mesorregiões e conceituadas como aglomerados contíguos de municípios que apresentam particularidades quanto à organização espacial. A estruturação microrregional foi apreendida, ademais, a partir da dinâmica de relações em nível local, ou seja, da capacidade de suprir as demandas populacionais mediante o comércio varejista ou atacadista e os setores sociais elementares. Assim, a configuração produtiva para a identificação das microrregiões é apreendida em caráter globalizante, compreendendo não apenas a produção em si, mas também a distribuição, o intercâmbio e o consumo, incluindo tanto as atividades urbanas quanto as rurais. Até 2017, ano em que essa regionalização passa a ser substituída, existiam no Brasil 558 microrregiões geográficas.

Para o estabelecimento das mesorregiões e microrregiões foram utilizados critérios diversos revelando a dinamicidade na construção de regiões, visto que dentro de uma mesma região podem haver outras microrregiões definidas com base em critérios semelhantes ou totalmente contrários. Ressalta-se ainda que o processo de regionalização do território, mesmo que seja dividindo em microáreas, ainda é complexo pois há fatores históricos, políticos, econômicos e sociais, e quando se trata de desenvolvimento regional, nenhuma dessas esferas pode ficar de fora.

Figura 6 – Mesorregiões geográficas do IBGE (1989)



Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia. 2. Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. v. 1. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=22269>>. Acesso em: maio 2023.

A penúltima divisão regional do Brasil, referente às Mesorregiões e Microrregiões Geográficas de 1989, esteve intrinsecamente ligada a um intenso processo de ocupação e expansão dos espaços produtivos, bem como ao rápido surgimento de novos municípios, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, observou-se um duplo processo de mudança, que não apenas se restringiu ao âmbito socioeconômico, mas também apresentou natureza político-administrativa resultando em alterações significativas na geografia do país e gerando disparidades e desigualdades que dificultaram a compreensão de seu território. Consequentemente houve um aumento na demanda por uma nova divisão regional do Brasil, abrangendo o

período que se estende da última década do século XX até a primeira do século XXI (IBGE, 2017).

Em 2017 as microrregiões e mesorregiões foram substituídas por uma nova regionalização do IBGE denominadas de Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias em razão do expressivo aumento da diferenciação interna do território brasileiro, resultado das transformações econômicas, demográficas, políticas e ambientais ocorridas no estado nas últimas décadas. A delimitação das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias de 2017 incorpora as transformações ocorridas no Brasil ao longo das últimas três décadas.

O processo recente de fragmentação e articulação socioespacial do território brasileiro em suas diversas formas tem sido objeto de estudos desenvolvidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A metodologia utilizada na elaboração dessa nova divisão regional do Brasil se baseou em modelos territoriais provenientes de estudos anteriores, os quais foram articulados e interpretados para representar a diversidade resultante. Dessa forma, a região se torna uma construção do conhecimento geográfico, delineada pela dinâmica dos processos de transformação recentes e operacionalizada a partir de elementos concretos, como a rede urbana, a hierarquia dos centros urbanos, os fluxos de gestão, entre outros, capazes de distinguir espaços regionais.

As Regiões Geográficas Imediatas são estruturas baseadas na rede urbana, sendo esse o principal elemento de referência. Atualmente o IBGE reconhece 557 Regiões Geográficas Imediatas em todo o Brasil, distribuídas por todas as unidades federativas. Essas regiões são formadas por centros urbanos próximos que atendem às necessidades imediatas da população, como aquisição de bens duráveis e não duráveis, busca de emprego, acesso a serviços de saúde e educação, além da oferta de serviços públicos, como postos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do Ministério do Trabalho e serviços judiciários, entre outros. As Regiões Geográficas Intermediárias organizam o território, conectando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior, diferenciado pelos fluxos de gestão tanto no

setor privado quanto no público, além da presença de funções urbanas mais complexas (IBGE, 2017).

O trabalho realizado pelos geógrafos do IBGE contou com a colaboração das suas redes de agências e unidades estaduais para a tarefa de delimitar o Brasil em unidades territoriais seguindo critérios claros e aplicáveis em todo o país. Uma proposta preliminar de divisão regional foi enviada as agências do IBGE, bem como às Secretarias e/ou Institutos de Planejamento das Unidades da Federação, com o objetivo de incorporar novos atores ao processo de delimitação das Regiões Geográficas, considerando o conhecimento local das diferentes formas de organização do espaço brasileiro (IBGE, 2017).

As três propostas de Divisão Regional do Brasil elaboradas pelos geógrafos do IBGE ao longo do século XX, sendo essas as mencionadas Zonas Fisiográficas na década de 1940, Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017 e suas revisões, Microrregiões Homogêneas em 1968, e Mesorregiões e Microrregiões Geográficas em 1989, não ocorreram em um ambiente pouco comprometido com a federação brasileira. Pelo contrário, essas propostas acompanharam a constante tensão federativa resultante do processo de construção do Brasil nesse período (IBGE, 2017).

Paralela a construção das mesorregiões e microrregiões do IBGE nos anos 90, mesmo recorte temporal em que se inserem as discussões de planejamento territorial no Brasil, os governos da época criam as chamadas Superintendências de Desenvolvimento Regional. Essas superintendências constituem-se em importantes regiões de planejamento focadas em amenizar os efeitos do crescimento desigual das regiões do Brasil. A partir delas o governo federal procurou organizar estratégias voltadas para o desenvolvimento regional que aliasse ferramentas para estimular o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas economicamente com os problemas sociais. Essa regionalização configura-se no reflexo da preocupação existente na época com a marginalização econômica de determinadas regiões frente ao contexto de expansão industrial (MOURA, 2019).

Dentre essas superintendências fazem parte a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada em 1959 pelo então presidente da época Juscelino Kubitschek e teve como idealizador e primeiro superintendente o economista Celso Furtado. Era uma autarquia diretamente subordinada à Presidência da República com a missão de combater o quadro de seca, desemprego, êxodo rural e domínio oligárquico na região. Inspirada na Sudene, o governo militar (1964-85) criou, em 1966, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) (BOSCARIOL, 2017).

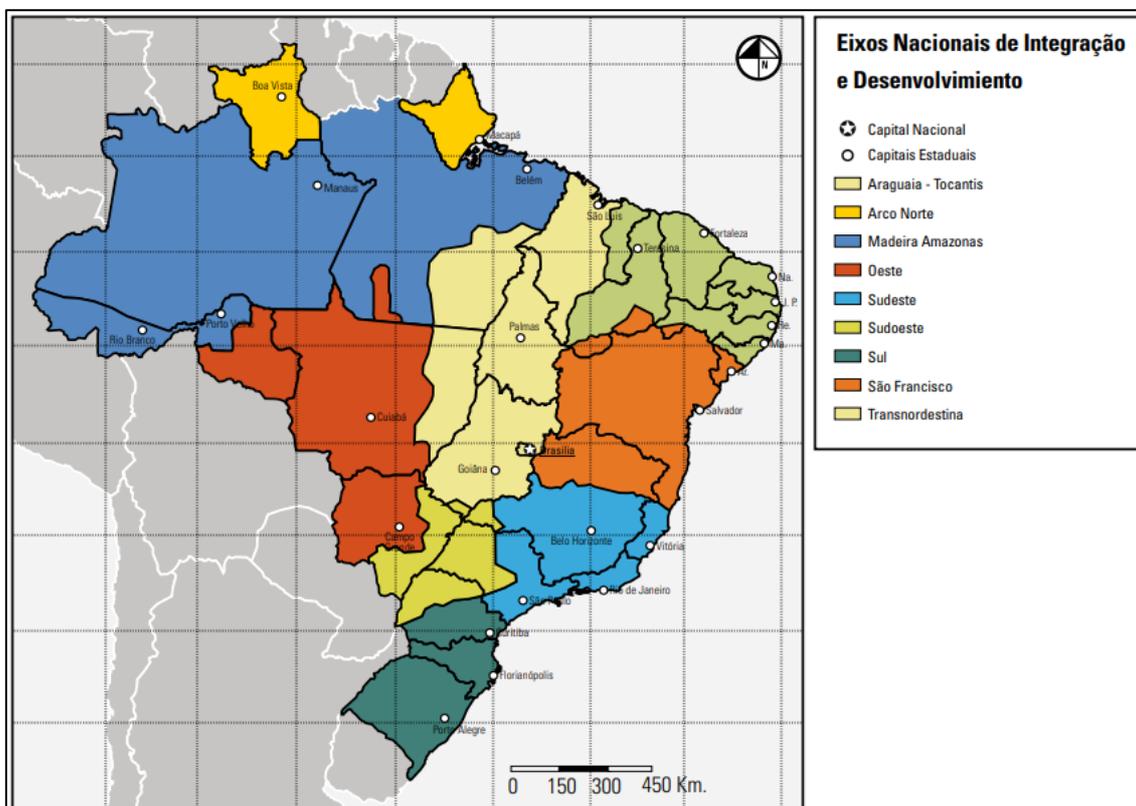
De acordo com reportagem publicada pelo Jornal Folha de São Paulo no ano de 2003, na região Centro-Oeste também existia uma agência de desenvolvimento, denominada de Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). A Sudeco foi criada em 1º de dezembro de 1967, no governo Costa e Silva, com objetivos semelhantes aos da Sudene e Sudam. Ao contrário dessas, porém, a Sudeco não dispunha de incentivos fiscais, sendo assim, a importância não atingia o mesmo grau que as demais. Todavia, contribuiu para a implantação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados e do Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal, entre outros.

Vale lembrar que essas instituições, extintas em 2001 e recriadas em 2007, desde a sua implementação, extinção e recriação apresentaram dificuldades de ordem operacional, em razão de não conseguirem solucionar de forma eficiente os problemas das suas regiões de abrangência (HORSTH, et. al., 2021). Entretanto, mesmo não conseguindo atingir amplamente seu objetivo, apresentam papel importante na elaboração de estudos na área do desenvolvimento regional e nos processos de regionalização, pois serviram e continuam servindo de referência para a elaboração de planos de desenvolvimento e novas regionalizações, essenciais na construção de políticas públicas.

Outro exemplo de regionalização criada no Brasil ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a partir dos programas Brasil em Ação e Avança Brasil. Propondo-se a investir em infraestrutura para o escoamento de produtos nacionais e inserção do Brasil no mercado internacional são delimitados nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento os quais

são: Arco-Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Sudoeste, Transnordestino, São Francisco, Rede Sudeste e Sul (Figura 7).

Figura 7 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento



Fonte: BUSCOLI e SOUZA, 2013.

Os estudos que levaram à definição dos referidos eixos de integração iniciaram-se em 1998 sob coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os critérios utilizados na delimitação dos eixos foram: as vias de transporte existentes, os focos dinâmicos identificados no país, a hierarquia funcional de cidades e a diferença dos ecossistemas das diversas regiões brasileiras (NASSER, 2000).

Em relação a essa regionalização o critério principal para a construção foi a economia. As regiões/eixos foram definidas de acordo com a capacidade de integração e facilitação do comércio. Esses eixos foram criados com a justificativa de promover um desenvolvimento regional menos desigual e promover a distribuição de riqueza, bem como integrar as regiões por meio de

plataformas eficientes que possibilitem maior competitividade no mercado internacional (TAVARES, 2016).

A partir da apresentação das propostas de regionalização convém destacar que estas estão inseridas em um determinado contexto histórico e possuem origem governamental diante de um cenário de planejamento da América Latina. Conforme lembra Tavares (2016), as propostas de regionalização no modelo de eixos de integração são resultado de estudos implementados nos últimos 30 anos cujo objetivo central é orientar regionalizações para provisão de recursos públicos e privados. Para o autor:

“[...] Essas iniciativas têm predomínio após o processo de redemocratização brasileira e ocorrem em escalas diferenciadas (continental, nacional e estadual) e em períodos contínuos, demonstrando o enraizamento de uma ideia. Representam um paradigma de planejamento regional porque avançam em relação ao modelo polarizado preconizado pela escola francesa de planejamento regional, vigente durante a segunda metade do século XX na América do Sul. Além disso, carregam consigo um paradoxo, pois, ao romper com o modelo polarizado, mantêm-se baseadas na matriz econômica a partir da qual a atividade produtiva e a organização territorial exercem influências recíprocas, tal como no modelo francês” (TAVARES, 2016, p. 612).

Nessa citação Tavares coloca à tona uma importante questão a se considerar quando se trabalha com regionalizações, sendo essa o recorte temporal em que são criadas, pois ao longo da história as necessidades e pensamentos sociais são alterados. No contexto das regionalizações apresentadas acima, a regionalização brasileira encontrava-se influenciada pelo modelo francês, passando por critérios naturais e econômicos até serem agregados os fatos sociais no processo.

A implementação das distintas formas de regionalizar o território brasileiro desde seus primórdios apresentam muitas dificuldades visto que se trata de um país com extensão continental. Nenhuma das regionalizações apresentadas obtiveram pleno êxito em seus objetivos, contudo, serviram de base para levantar consideráveis discussões acerca do planejamento territorial, desenvolvimento regional e regionalização. Conforme mencionado no capítulo anterior, distintos agentes sociais irão influenciar nestes processos, articulados ou não conforme seus próprios interesses e contexto o qual estão inseridos (LIMONAD, 2004).

O processo de regionalização brasileiro não é e nunca foi uma tarefa simples nem de fácil execução. Envolve tanto interesses acadêmicos quanto necessidades de planejamento e, mais recentemente, de gestão do território que se inserem em contextos políticos-institucionais que buscaram ser traduzidos a partir da criação do IBGE e a execução de suas construções regionais.

Portanto, a construção de novas regionalizações continuará acontecendo no país, tanto no âmbito nacional quanto estadual, fruto das futuras necessidades que podem ser identificadas no território. Enquanto existir ações de planejamento, existirão novas regionalizações, pois ambas são ações que se complementam. Sendo assim, cada estado ou região pode se fragmentar em novas áreas mesmo que já estejam inseridas dentro de uma região, essa característica será melhor aprofundada no tópico a seguir, tendo como exemplo os processos de regionalização ocorridos no Rio Grande do Sul.

3.2 Os processos de regionalização no Rio Grande do Sul

Os processos de regionalização ocorridos no estado do Rio Grande do Sul aconteceram no mesmo contexto das regionalizações implementadas em nível nacional, sendo resultado do processo de descentralização do poder do Estado, evidenciado, sobretudo, durante a década de 90. Todavia, acrescenta-se ao estado a peculiaridade dos diversos desmembramentos sofridos pelos municípios em função das conquistas de emancipação, que serão esclarecidos no avançar desse tópico.

A história específica desse estado começa a ser escrita durante a colonização do Brasil e da implementação das chamadas missões Jesuíticas que foram responsáveis por influenciar uma das bases econômicas desse território. O que hoje é conhecido como o estado dos gaúchos começa em 1807 a partir da Capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul. Poucos anos após, em 28 de fevereiro de 1821, torna-se a Província de São Pedro do Rio Grande do Sul e após a Proclamação da República do Brasil é oficialmente denominada de Rio Grande do Sul.

Do ponto de vista da extensão territorial, o estado possui uma área de 281.730,2 km², ocupando mais de 3% do território brasileiro, sendo o nono maior

estado brasileiro. Encontra-se dividido em 497 municípios e apresenta uma população estimada em 11.466.630 habitantes em 2021 (IBGE CIDADES), o que corresponde a 6% da população nacional. A economia gaúcha é bastante diversificada, com grande tradição na exportação, tendo como base a agricultura, a pecuária e a indústria (SECRETARIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Em relação a origem étnica da população, destaca-se a presença de descendentes de povos indígenas, negros e europeus. Predomina no estado clima subtropical, com temperaturas negativas no inverno em algumas áreas e vegetação diversificada, com destaque para a presença dos biomas Mata Atlântica e Pampa (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO IBGE, 2022).

Com muita riqueza histórica e cultural, assim como o país, o estado apresenta uma configuração territorial diversa, tanto em relação a características físicas quanto históricas e culturais. Essa diversidade resultou na identificação e criação de regionalizações. Dentre as várias formas em que o estado foi fragmentado, esse tópico buscará destacar algumas consideradas mais relevantes. A retrospectiva da regionalização do Brasil e especificamente do Rio Grande do Sul se justifica devido ao objetivo desse trabalho que consiste em analisar como foram construídas as regionalizações do Vale do Rio Pardo, pois as regionalizações que ocorreram no Vale do Rio Pardo são o reflexo do que ocorreu no país e no referido estado.

Partindo de um foco inicial das regionalizações no estado, identificam-se cinco grandes categorias que levaram a criação das principais regionalizações, sendo essas: o conceito de região natural que classifica as áreas em regiões fisiográficas, as divisões relacionadas as ocupações históricas do território que divide o território estadual em zonas geográficas, as divisões para fins administrativos e por fim, as divisões regionais criadas para investigações específicas a exemplo do uso do solo e as divisões para fins estatísticos que apresenta a regionalização do estado em mesorregiões e microrregiões homogêneas (MESQUITA, 1984).

O critério natural pode-se dizer que foi um dos primeiros a estar ligado a diferenciação de regiões. Em relação ao Rio Grande do Sul, a primeira regionalização criada seguindo o critério natural foi proposta pelo Professor Coussirat de Araújo em 1930, essa regionalização apresentava a divisão do estado em oito regiões, de acordo com as variações dos principais elementos meteorológicos ocasionados pelos fatores físicos controladores do clima, altitude e proximidade do oceano. De acordo com essa proposta de regionalização identificavam-se a região da Campanha, Serra do Sudeste, Litoral, Depressão Central, Vale do Uruguai (baixo), Missões, Planalto e Serra do Nordeste (MESQUITA, 1984).

Além da regionalização de Araújo (1930) outras regionalizações seguindo o critério natural foram estabelecidas como a de Nogueira (1948) divide o Estado em quatro regiões fisiográficas as quais eram: Litoral, Escudo Rio-Grandense, Sedimentos Gonduânicos e Planalto e a divisão regional proposta em 1952 pelo Conselho Nacional de Geografia que apresentava outras nove regiões. A regionalização do estado baseada no critério natural se mantém até o final da década de 60, onde as variáveis qualitativas são introduzidas nas pesquisas de regionalização (MESQUITA, 1984).

Após esse período as regionalizações são construídas resgatando os aspectos humanos alicerçados no povoamento aliadas aos aspectos físicos com destaque para o trabalho de Nilo Bernardes em 1963 intitulado Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul, que apesar de não propor uma regionalização em si, descreve a região de colonização italiana e a região fumicultora de Santa Cruz do Sul.

Na mesma linha também se destaca o trabalho do Geógrafo Jean Roche de 1969 onde ele apresenta a obra "A colonização alemã e o Rio Grande do Sul", descrevendo primeiro capítulo da obra, denominado de "O Rio Grande do Sul antes da Colonização Alemã" como eram as regiões antes dos imigrantes, destacando quatro regiões: a Campanha, a Depressão Central, o Litoral e o Planalto Setentrional (MESQUITA, 1984).

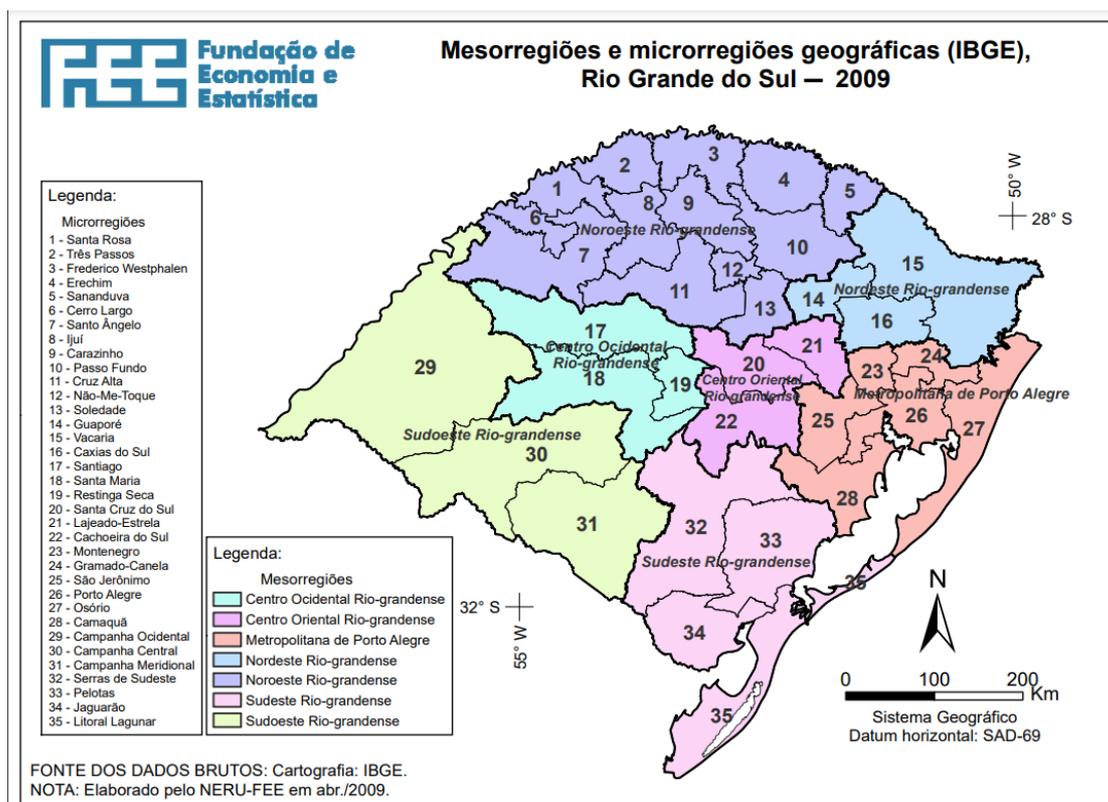
No contexto da década de 70, os estudos quantitativos passam a compor as criações de regionalizações. Nesse momento o estado presenciou o surgimento de diversos estudos de divisão regional como os elaborados pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária, elaboração de zoneamentos agrícolas, bem como as regionalizações criadas pelas distintas secretarias estaduais para melhor atender suas necessidades de operação da Secretaria da Saúde, pela Secretaria de Educação que serão apresentadas mais adiante.

Sobre a divisão regional do estado em regiões microrregiões homogêneas destaca-se as importantes contribuições de Neves e Abrantes (1967), que inspirados no trabalho do IBGE de 1968 de Regiões polarizadas e Homogêneas, desenvolvem os primeiros trabalhos sobre as regiões homogêneas do Rio Grande do Sul, inserindo com mérito os critérios estruturais no processo de definição dessas áreas (MESQUITA, 1984).

Na definição do IBGE (1977, p. 43) as microrregiões homogêneas são “[...] áreas de agrupamento, dentro do mesmo Estado ou Território, municípios com características físicas, sociais e econômicas de certa homogeneidade”. As mesorregiões homogêneas são unidades homogêneas maiores as microrregiões, porém menores que o Estado ou território, e foram estabelecidas com o propósito de possibilitar a divulgação de estatísticas com maior nível de detalhamento em áreas geográficas maiores, seguindo o mesmo princípio fundamental da classificação microrregional (IBGE, 1977).

A primeira regionalização em mesorregiões apresentava a existência de seis regiões distintas, as quais eram: Porto Alegre; Encosta do Planalto Meridional; Leste Rio-Grandense; Caxias do Sul; Planalto Meridional do Rio Grande do Sul; e Oeste Gaúcho. Atualmente o estado é dividido em 35 microrregiões e 7 mesorregiões, conforme a figura 8.

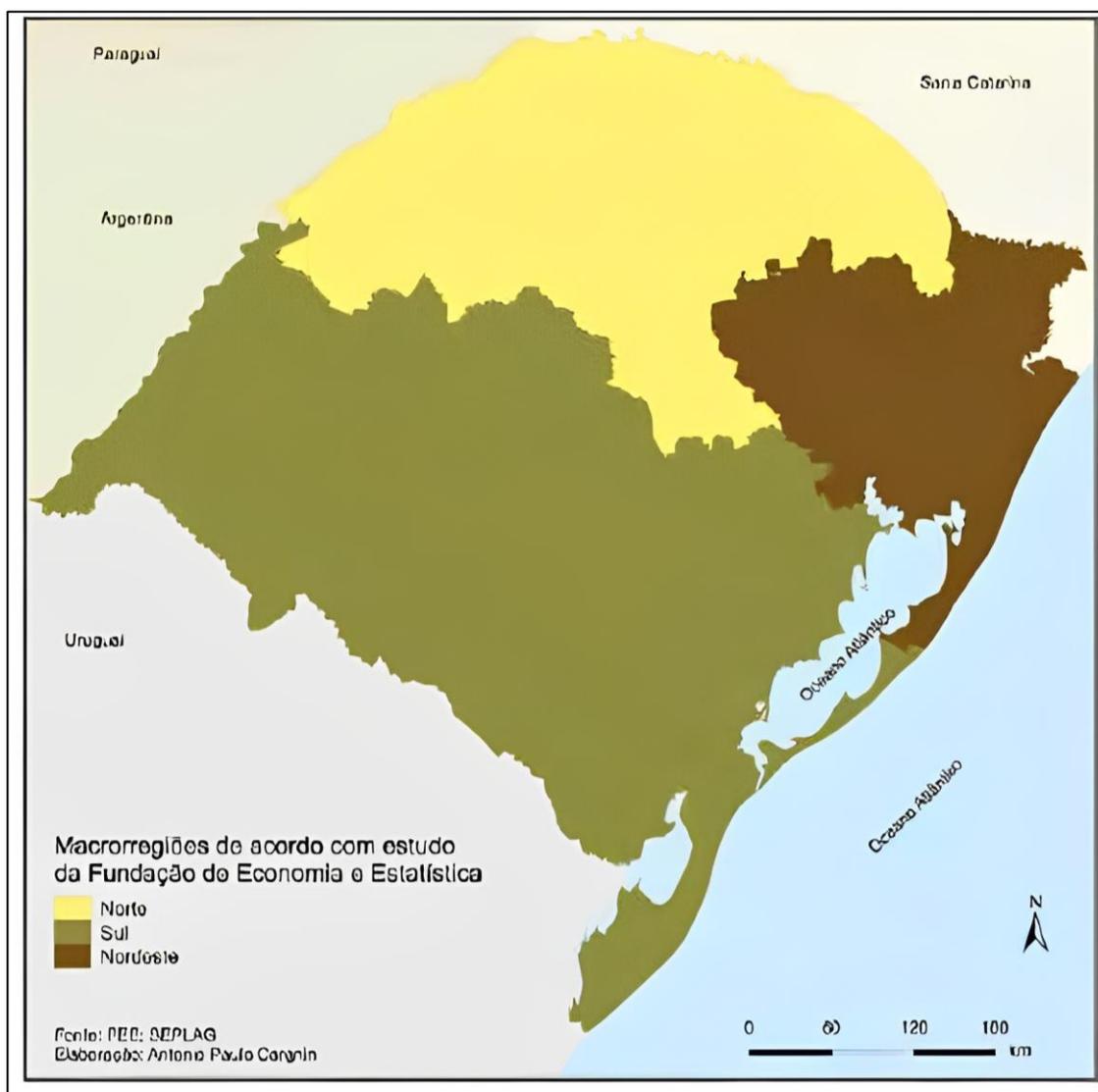
Figura 8 – Divisão do RS em suas mesorregiões e microrregiões



Contemporaneamente a divisão mais frequente do estado, identifica-se uma outra regionalização comumente utilizada em estudos que buscam a diferenciação econômica e histórica como lente de análise. Ante essas constatações, optou-se por desenvolver uma nova divisão regional, agora baseada em um critério de "homogeneidade histórica", sem que fosse abandonada a preocupação com a comparabilidade dos dados ao longo do tempo. Com base no critério histórico Alonso, Bandeira e Benetti (1994) identificam três grandes áreas, sendo essas a Macrorregião Sul, Macrorregião Norte e Macrorregião Nordeste (Figura 9).

Para os autores a Macrorregião Sul apresenta uma estrutura econômica simples, dividida em duas grandes cadeias produtivas sendo essas a produção de arroz e a pecuária de corte. A estrutura fundiária predominante é a grande propriedade, fruto das sesmarias (terrenos abandonados pertencentes a Portugal e entregues para ocupação) e início do império. Também são características desse recorte a concentração de renda, baixa densidade demográfica e uma hierarquia urbana pouco definida (ALONSO et al., 1994).

Figura 9 – Divisão regional do Rio Grande do Sul em macrorregiões



Fonte: Antônio Paulo Carginin, 2014.

Na Macrorregião Norte a economia baseia-se na agropecuária e agroindústria além do cultivo de alguns produtos voltados à exportação como a soja e o trigo. Nesse território a economia está vinculada a colonização, sendo assim, são desenvolvidas ainda a suinocultura, a produção de laticínios, a agroindústria de aves e o fumo. Em relação à estrutura fundiária, predominam as pequenas propriedades (ALONSO et al., 1994).

Por fim, a Macrorregião Nordeste apresenta um perfil diferente das demais pois concentram-se nela a industrialização e os maiores centros urbanos, fazendo com que apresente uma rede bem estruturada. A composição da mão-de-obra e a cultura empresarial sofreu forte influência colonizatória,

portanto há uma rede consolidada de pequenas e médias empresas articuladas nos setores mais dinâmicos. Alguns dos principais sistemas locais de produção, como o calçadista, o metalmeccânico, e o moveleiro, concentram-se nesta parte do território gaúcho. Na agroindústria, a vitivinicultura está progressivamente ajustando-se aos novos padrões de competitividade após a crise da primeira metade dos anos noventa (ALONSO et al., 1994).

A regionalização do Rio Grande do Sul em Macrorregião Sul, Macrorregião Norte e Macrorregião Nordeste deixa evidente a grande desigualdade que existe no estado, fruto dos processos históricos antecedentes, reforçando a necessidade de ações de planejamento mais eficientes. Diante disso, todas as regionalizações criadas até então apresentaram contribuições importantes para a identificação de áreas que carecem de um olhar mais aprofundado.

Além das regionalizações citadas, as regionalizações estaduais podem ser categorizadas em dois tipos distintos. O primeiro tipo tem um enfoque mais direcionado para mitigar as desigualdades regionais, cuja abordagem se baseia em critérios físicos, econômicos, culturais e sociais, como exemplificado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e pelas Regiões Funcionais de Planejamento (RFs). Já o segundo tipo possui uma natureza mais administrativa e prioriza a lógica setorial. Nesse caso, o critério predominante é a facilidade de acesso à sede da região (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO, 2018). Diante da multiplicidade de regionalizações, tomar-se-á como exemplo a ser analisado neste trabalho três distintas regionalizações que compõem a Secretarias Estaduais de Governo do RS, as quais são: a educação, saúde e segurança.

Iniciando pelas regionalizações implementadas para minimizar as desigualdades regionais, convém resgatar inicialmente a história de implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no estado. Os Coredes foram criados pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, e constituem-se em um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações voltadas para o desenvolvimento regional. Seu principal objetivo é promover um desenvolvimento regional harmônico e sustentável, através da integração dos

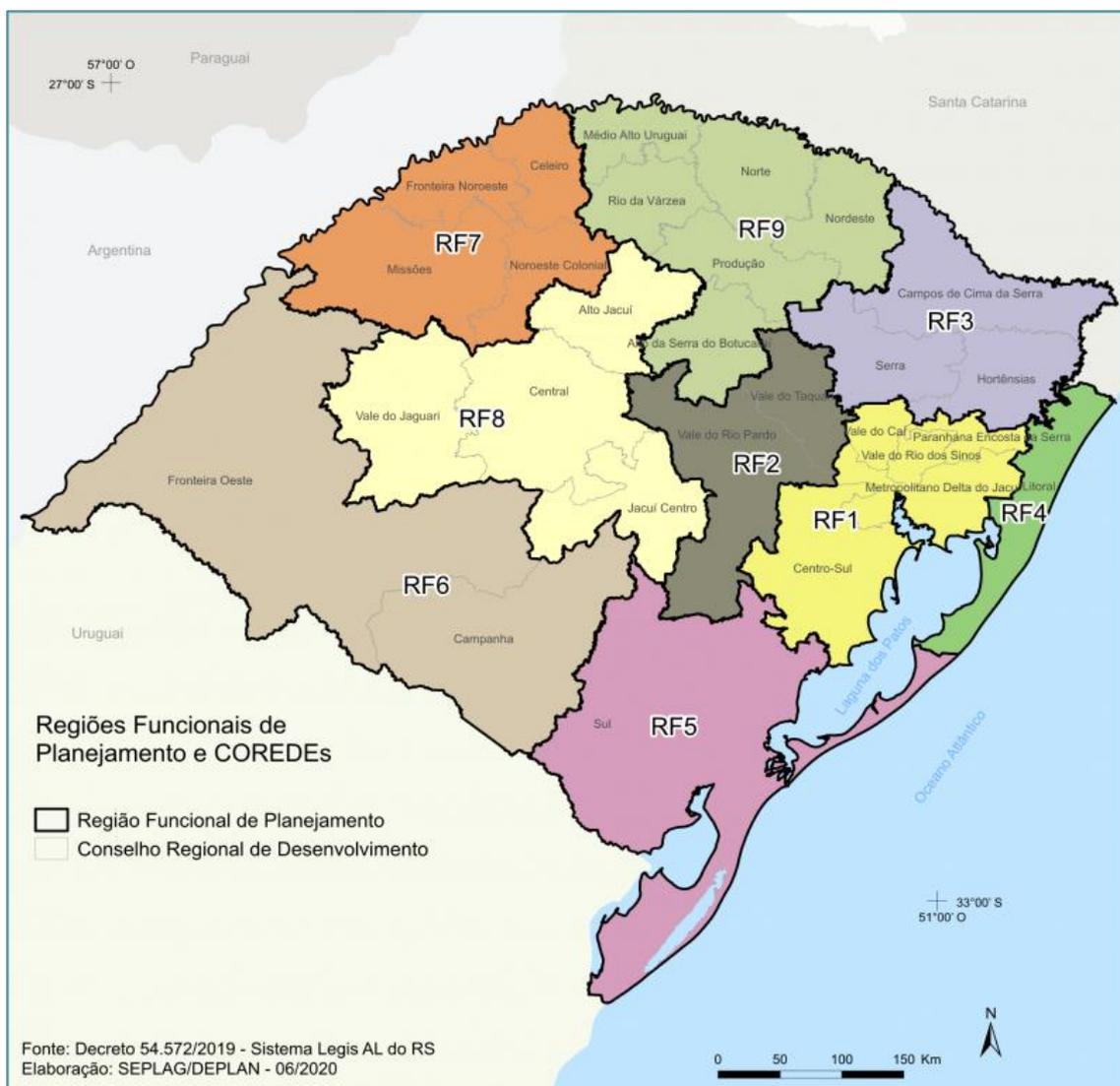
recursos e das ações de governo na região (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

A criação desses conselhos passou por diversas tentativas de amadurecimento tanto por parte dos órgãos responsáveis pelo planejamento regional e pela coordenação com as diversas regiões do estado, quanto por parte dos atores regionais e organizações civis envolvidos na fase inicial até atingir sua forma final. Sua criação era motivada por preencher a lacuna de instâncias de coordenação regional, simultaneamente se tornando um instrumento de mobilização da sociedade e um fórum para discussões e decisões relacionadas a políticas e iniciativas voltadas para o desenvolvimento regional (DE TONI e KLARMANN, 2002).

A regionalização desses conselhos deu-se com base no recorte regional desenvolvido pelo Programa Estadual de Descentralização Regional, criado pelo Decreto n.º 32.567, de 2 de junho de 1987, com o objetivo de “definir a regionalização do Rio Grande do Sul e implementar a descentralização das atividades setoriais da Administração Estadual direta e indireta, com base em regiões territoriais” (RIO GRANDE DO SUL, 1988, p.11).

Em 2006, novos estudos no campo do planejamento estadual são organizados como o Rumos 2015, desenvolvido pela Secretaria de Planejamento e Gestão do estado. Esse estudo apresentou a proposta de uma nova abordagem regional para a formulação de políticas públicas estaduais, agrupando os então 24 Coredes em um conjunto de 9 Regiões Funcionais de Planejamento (Figura 10).

Figura 10 – Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2021.

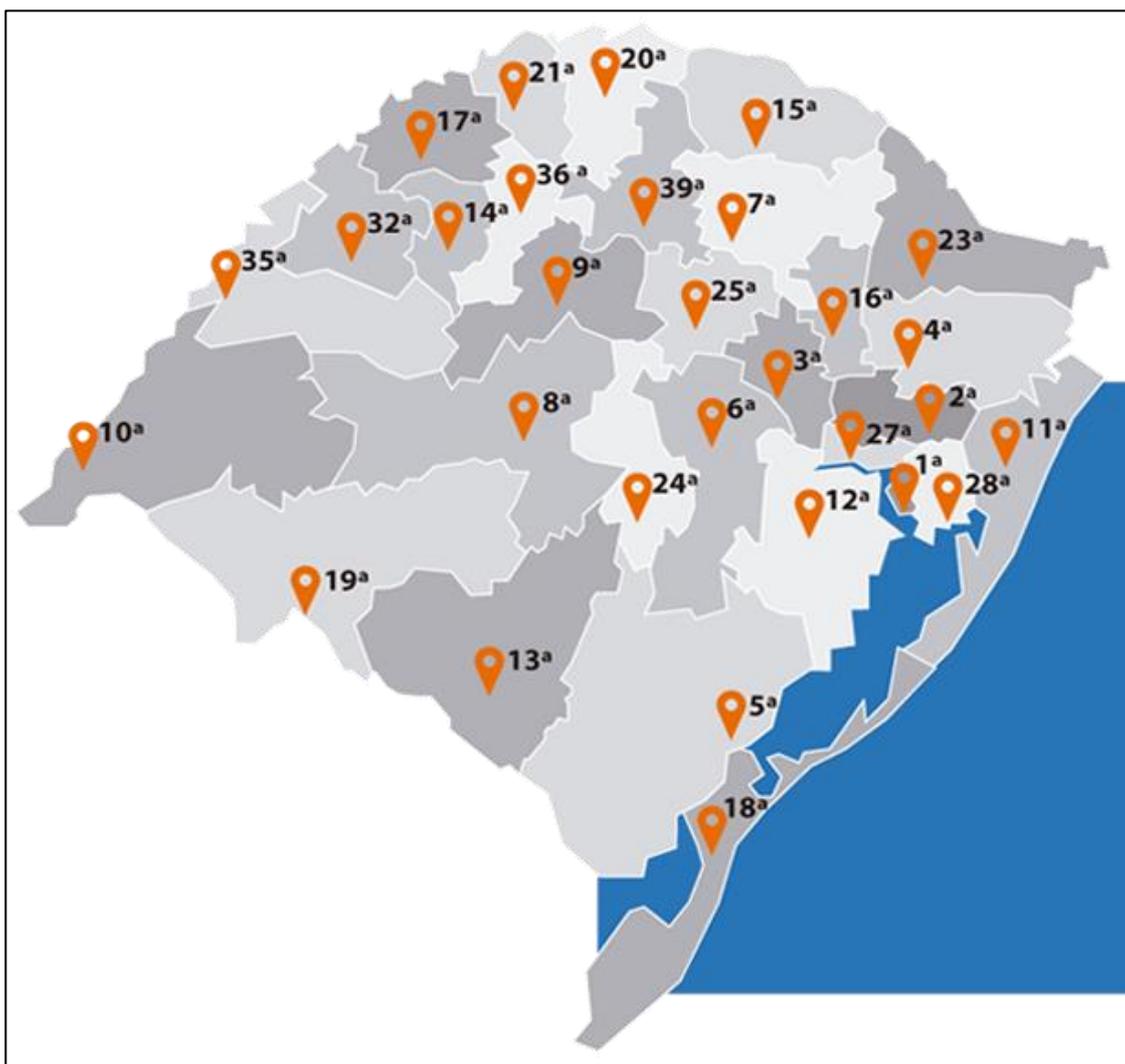
O estudo destacava a importância de operar em uma escala regional mais ampla do que a dos Coredes, sugerindo a consolidação com base em critérios econômicos, sociais, ambientais, de inovação, de capital social e de capacidade governamental para orientar tanto o planejamento quanto a implementação das ações (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO, 2018).

As Regiões Funcionais de Planejamento constituem-se em uma divisão administrativa usada pelo governo do estado para facilitar o planejamento, a coordenação e a implementação de políticas públicas em nível regional. Cada região funcional abrange várias cidades e municípios que compartilham características socioeconômicas, geográficas ou de desenvolvimento comuns.

Seu objetivo principal é promover o desenvolvimento sustentável, coordenar ações governamentais e facilitar a gestão de recursos em nível regional. A regionalização dos Coredes e das Regiões Funcionais de Planejamento é utilizada como referência para elaboração do Plano Plurianual e Orçamento do Estado (FEE, 2017).

Em relação às regiões administrativa setoriais, uma importante regionalização implementada refere-se à criação da Secretaria de Educação do Estado. Conforme informações apresentadas no próprio site da instituição, essa encontra-se organizada em 30 coordenadorias regionais, cuja coordenação está subordinada ao governo do estado. Cada coordenadoria é responsável pelas áreas de abrangência da região em que se encontra inserida, tendo como principais objetivos coordenar, orientar e supervisionar as escolas oferecendo suporte administrativo e pedagógico para a viabilização das políticas da secretaria. Na figura 11 é possível observar a regionalização dessas coordenadorias em relação ao estado.

Figura 11 – Distribuição das Coordenadorias regionais de Educação -RS



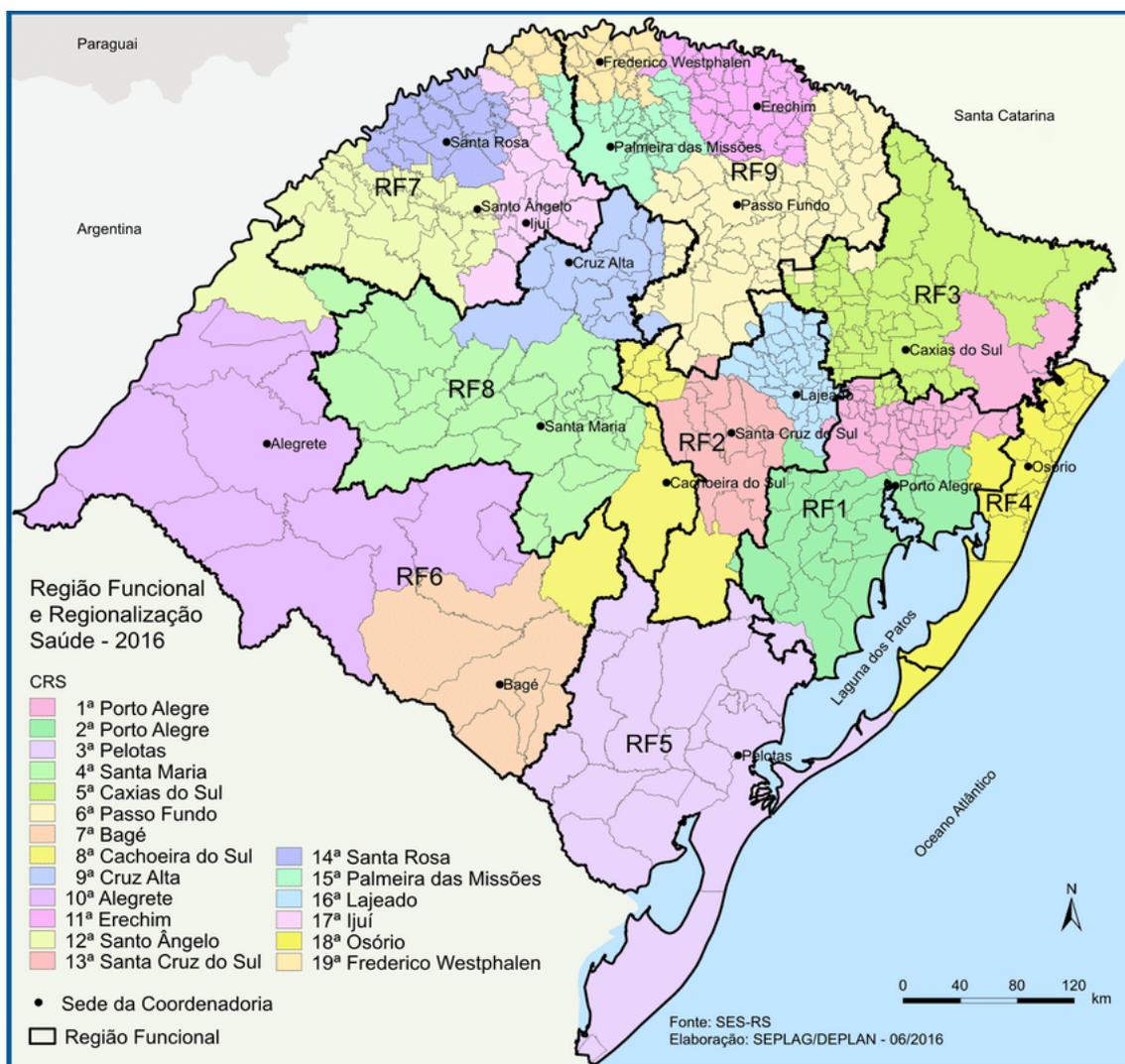
Fonte: Secretaria Estadual da Educação do Rio Grande do Sul, 2022.

A partir dessa organização são direcionadas ações específicas para a realidade educacional de cada coordenadoria, mesmo que essas sejam controladas por um órgão de maior autonomia, sendo esse o governo estadual. Convém lembrar também que compreende a coordenadoria fazer a gestão dos indicadores da sua área de abrangência sempre buscando a melhoria dos resultados dos índices educacionais que não podem ser analisados sem se levar em conta também outros fatores como características históricas do território, a renda e a saúde.

Sobre a saúde, o estado também apresenta uma organização própria, sendo está estruturada em coordenadorias da saúde, assim como a secretaria de educação. Do ponto de vista da regionalização, essa instituição é dividida em sete macrorregiões (Centro-Oeste, Metropolitana, Missioneira, Norte, Serra,

Sul e Vales) que são subdivididas em 19 microrregiões chamadas de Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) apresentadas na figura 12.

Figura 12 – Regionalização atual das Coordenadorias Regionais de Saúde e Regiões Funcionais de Planejamento-2016



Fonte: Lemos, et al., 2018.

Cada CRS apresenta um território definido, uma sede, um coordenador, com no mínimo trinta e até cem funcionários e fica responsável pelo planejamento, acompanhamento e gerenciamento das ações e serviços de saúde, em cooperação técnica, financeira e operacional com os gestores municipais e prestadores de serviços de saúde (SOUZA E ZANCHI, 2017).

Além das regionalizações já mencionadas, fazem parte da organização do Rio Grande do Sul a regionalização implementada pela Secretaria de

Segurança Pública (SSP). Dentre os objetivos dessa instituição estão garantir a ordem pública e a preservação das garantias do cidadão, a promoção de ações e políticas de inteligência, prevenção, contenção e repressão da macrocriminalidade, crime organizado e controle de armamentos, propor e executar planos e ações que visem à redução dos índices de violência e criminalidade, assim como à prevenção e combate a sinistros, articular, em sintonia com outros órgãos da Administração Pública Estadual, com a União e com outros entes da Federação, programa para redução da violência e da criminalidade e para promoção da cidadania, etc. (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

Fazem parte da Secretaria de Segurança Pública no RS a Polícia Civil, a Polícia Militar, a Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) e o Instituto Geral de Perícias (IGP). Cada um destes órgãos apresenta atribuições distintas, e devido a estas atribuições são regionalizados individualmente (SOUZA E ZANCHI, 2017).

Conforme o Decreto nº 42.162, de 07 de março de 2003, o estado fica dividido em 33 (trinta e três) Regiões Policiais, para efeito da organização dos órgãos e serviços da Polícia Civil, submetidas ao Departamento de Polícia Metropolitana (DPM) e ao Departamento de Polícia do Interior (DPI). Estas duas instâncias regionalizam o estado em 4 Divisões Regionais Metropolitanas (DRM) e 29 Delegacias de Polícia Regional (DPR), ambas vinculadas aos departamentos citados anteriormente (SOUZA E ZANCHI, 2017).

A partir da apresentação de algumas das mais relevantes regionalizações do estado é possível identificar que elas impactam sobre a própria área de estudo em questão que é o Vale do Rio Pardo. Observa-se que a sobreposição de regiões não ocorre apenas em âmbito estadual, mas também no território nacional como um todo e em microescalas, como dentro de uma região. Um dos fatores que motivou a realização desse trabalho é justamente a observação dessa sobreposição, pois ela nem sempre pode ser benéfica para as distintas instituições ou até mesmo para a população da região em que são estabelecidas.

Sendo assim, o próximo tópico irá aprofundar de forma mais detalhada a situação da região Vale do Rio Pardo através de uma retrospectiva histórica da

construção das regionalizações, oferecendo os meios para a compreensão dos efeitos da sobreposição de regiões para ações de planejamento e desenvolvimento regional, que é um dos objetivos deste trabalho.

3.3 Unindo as partes: as diversas regionalizações que formam o Vale do Rio Pardo

A forma como determinado território está organizado reflete os processos históricos vivenciados, fruto da ação do tempo e do pensamento social em constante transformação. Ao se trabalhar com a temática da regionalização, as questões históricas tornam-se ainda mais relevantes tendo em vista que esta é o resultado dos interesses de um determinado indivíduo ou grupo social em certo contexto temporal.

Posto isso, o capítulo a seguir irá abordar os processos que levaram a construção das regionalizações no território do Vale do Rio Pardo, recorte espacial de estudo neste trabalho, através da apresentação inicial das características da região e processos históricos ocorridos e sequencialmente, como se constituíram cada uma das instituições públicas em análise nesta pesquisa, e suas respectivas regionalizações. Esse levantamento deixará visível a existência de uma dada sobreposição de distintas regionalizações, fornecendo a base para se buscar compreender os seus efeitos para a integração e desenvolvimento regional.

3.3.1 A construção histórica do território do Vale do Rio Pardo

A região do Vale do Rio Pardo apresenta uma história riquíssima, favorecida pelos fatores físicos como o clima, solo, relevo e hidrografia que deram à região grande beleza. Em função dessa diversidade, a região apresenta uma heterogeneidade que não pode ser ignorada, pois é essa diferença que cria múltiplas possibilidades de desenvolvimento para a região.

Essa região, como já informado em capítulos anteriores, pertence ao estado do Rio Grande do Sul e sua formação remonta muito antes do período colonial, por volta de 10.000 anos atrás, quando os primeiros habitantes começaram a se estabelecer na área. Os seus primeiros habitantes da área

foram indígenas caçadores-coletores locais de tradição Umbu. Esses grupos habitavam áreas de campo e nas encostas baixas do planalto, preferencialmente em áreas altas e planas próximas a cursos d'água. Há cerca de 3.000 anos, outro grupo indígena habitava a área, os caçadores-coletores da tradição Humaitá. Este grupo ocupou inicialmente as áreas florestais mais altas do planalto e posteriormente as encostas e planícies mais baixas (SILVEIRA, 2008).

A maior parte dos sítios arqueológicos encontrados dessas tribos localizam-se no interflúvio entre o rio Pardo e o rio Pardinho, em altitudes superiores a 500 m, nas proximidades de vertentes e/ou arroios. O último grupo indígena a chegar na região foi o grupo ceramista e horticultor da tradição Tupi-guarani. Esse grupo era oriundo da Amazônia e migrou para o Rio Grande do Sul há aproximadamente 2000 anos, fixando-se também próximo aos rios. Os primeiros registros da presença desses povos no Vale do Rio Pardo datam de 1500 anos atrás (SILVEIRA, 2008).

A forma de vida dos primeiros povos baseava-se na caça, pesca, coleta de frutas e raízes, bem como das práticas agrícolas. Para esses povos a região do Vale do Rio Pardo servia de rota para os seus deslocamentos e era vista como local de exploração de recursos naturais. Nesse primeiro momento da história, a vida dessas populações era baseada na exploração do meio natural, em função das limitações em relação ao uso das técnicas, o meio natural era pouco alterado e a natureza ditava as formas de ocupação do território e a forma de vida da sociedade. Essa dinâmica social e de ocupação territorial passa a mudar com a entrada dos colonizadores.

Avançando-se um pouco na linha do tempo, alguns acontecimentos foram decisivos para a transformação espacial na região. Pouco a pouco a paisagem do Vale do Rio Pardo passa a mudar com a instalação dos primeiros imigrantes e expulsão das tribos indígenas, que resultou inclusive na escassa presença atual desses povos na região. No contexto de exploração, a região Sul foi inicialmente colonizada pela coroa espanhola, que devido a inexistência de metais preciosos e dificuldade de domínio, implementou as chamadas missões jesuíticas, cujo objetivo era civilizar os nativos ensinando-lhes os costumes, idioma e a religião europeia.

Na região há registros de instalação de três delas, erguidas por jesuítas espanhóis e por índios guaranis, sendo essas: a redução de Jesus Maria, estabelecida em 1632, às margens do rio Pardo, localizada atualmente no município de Candelária; a redução de São Joaquim foi estabelecida em 1633, na Serra do Botucaraí, próximo às nascentes do rio Pardo, na região do município de Barros Cassal. Posteriormente, em 1634, a redução de São Cristóvão foi erguida às margens do rio Pardo, logo abaixo da foz do Rio Pardinho, no atual município de Santa Cruz do Sul (PORTO, 1954, in. SILVEIRA, 2008). A instalação das missões perdurou até 1636, mas deixou como marca, a transformação na forma de ocupação territorial.

Durante o período que estiveram implementadas na região, a forma de exploração predominante baseava-se principalmente na criação de gado e diversificação da agricultura. Com a expansão do domínio português para a porção Sul com a ação dos bandeirantes em virtude da falta de mão de obra para a produção açucareira, as reduções chegaram ao fim.

Com isso, o gado que fora criado nas missões ficou abandonado, reproduzindo-se em grande quantidade, resultando mais tarde em nova fonte de renda e de disputa territorial na região Sul. Entre meados do final do século XVIII e início do século seguinte, o entorno do Vale do Rio Pardo passou a ser ocupado por fazendas e estâncias que produziam charque e couro para exportação. Esse importante e lucrativa atividade econômica contribuiu para o desenvolvimento da região, que tornou-se um dos centros geradores e exportadores desses produtos. Contudo, como grandes áreas continuavam desocupadas, o território ficava suscetível a constantes ataques e invasões, obrigando a coroa portuguesa tomar providências e estimular a ocupação dessas áreas, essas concessões de terra ficaram conhecidas como Sesmarias.

A coroa portuguesa, a partir da terceira década do século XVIII, passou a estimular a ocupação e a posse útil de terras nessa ampla e conflituosa região, e a reconhecer oficialmente essas ações, legitimando-as com a concessão de sesmarias e datas de terras. Tratava-se da implementação do princípio do *uti possidetis*, ou seja, o da ocupação prévia de áreas em litígio, com o objetivo de nas negociações com a Espanha assegurar que cada uma das partes envolvidas

ficasse com os territórios que até então efetivamente possuísem. (SILVEIRA, 2008).

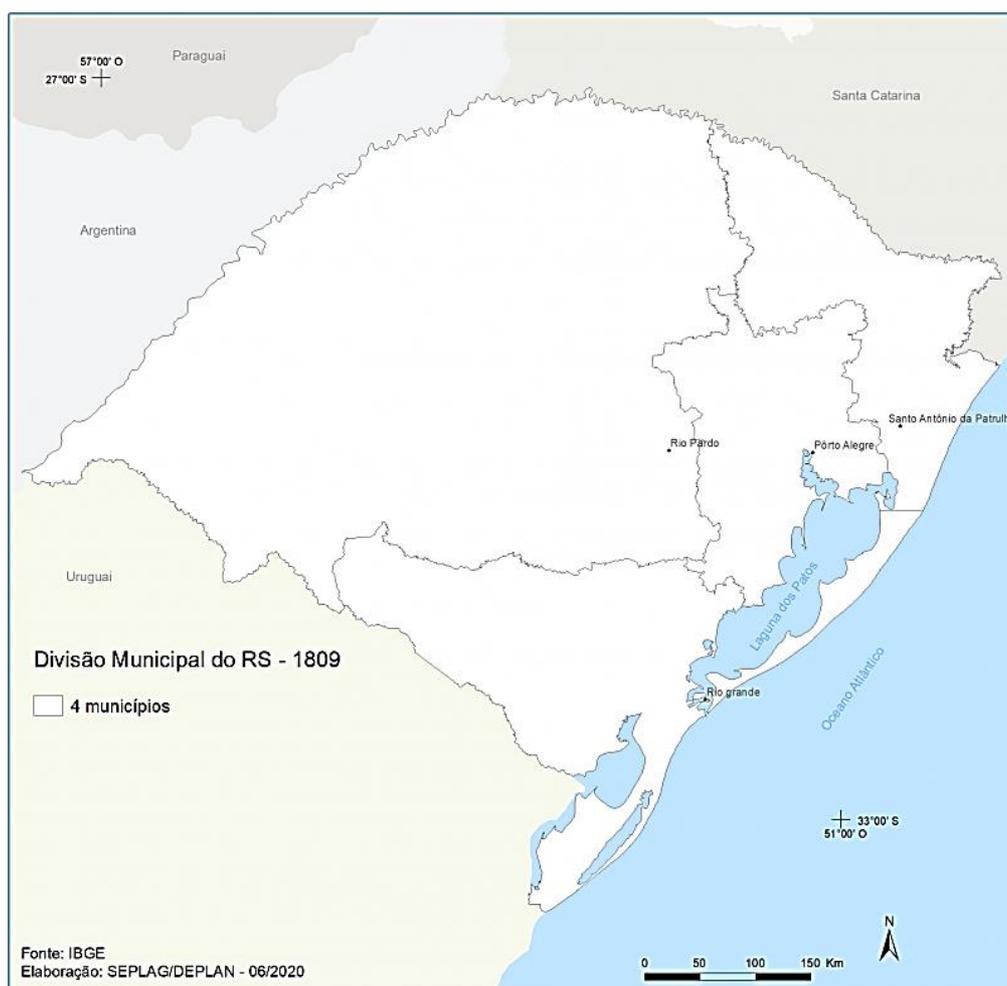
No Vale do Rio Pardo, a partir de 1750, com a assinatura do Tratado de Madri, a coroa portuguesa deu início ao processo de legalização das terras pertencentes a portugueses e luso-brasileiros na bacia hidrográfica do rio Jacuí, incluindo aquelas situadas no Vale do Rio Pardo. Como parte desse processo, Portugal cedeu Sacramento aos espanhóis em troca dos Sete Povos das Missões, de acordo com o Tratado de Madri. No entanto, com a anulação do Tratado de Madri em 1761, por meio do Tratado de El Pardo, as disputas territoriais e fronteiriças na região platina foram reativadas (SILVEIRA, 2008). Conforme apresentam Pesavento (1985) e Fortes (1978), com o objetivo de delimitar a recém-estabelecida fronteira conforme o Tratado de Madri e impulsionar a ocupação e o povoamento das áreas recém-adquiridas do território colonial, a coroa portuguesa incentivou ativamente a imigração de casais açorianos para o sul do Brasil.

A história da colonização do Vale do Rio Pardo começa em 1849, quando ali aportaram os primeiros imigrantes alemães. Eram ao todo 12 pessoas, que se fixaram na Picada Velha, no atual município de Santa Cruz do Sul. Posteriormente vieram novas levas de imigrantes e a estas foram sendo acrescentadas pessoas provenientes das colônias de São Leopoldo e arredores (MÜLLER, 1996).

A disputa ibérica pelo território do Rio Grande do Sul e o vai-e-vem das fronteiras promoveram as condições para que os processos de ocupação, apropriação e uso do território também na região do Vale do Rio Pardo assumissem um conteúdo nitidamente militar, expresso na concordância e no apoio da administração colonial portuguesa à participação dos estancieiros e de seus peões agregados nas ações de defesa e de conquista do território. Na região do Rio Pardo, as famílias estabeleceram-se em Taquari, Santo Amaro, Rio Pardo e em Encruzilhada, onde foram concebidas áreas de terra, ferramentas e sementes para que deles tirassem os meios necessários para sua sobrevivência e estabelecimento material (SILVEIRA, 2008).

Com a chegada dos imigrantes europeus no final do século XIX e início do século XX, a região do Vale do Rio Pardo passou por um processo de diversificação econômica. Os imigrantes trouxeram consigo técnicas e conhecimentos em diferentes áreas, o que permitiu o desenvolvimento de novas atividades, como a produção de grãos, leite e a indústria têxtil. Ao longo do século XX a região do Vale do Rio Pardo continuou a se desenvolver e crescer, impulsionada pela industrialização e pela modernização da agricultura. Hoje, é uma das regiões mais importantes do estado do Rio Grande do Sul, com uma economia diversificada e forte presença na produção agropecuária, industrial e de serviços. Os municípios que hoje integram a região nem sempre existiram, seu processo de criação foi resultado de muita discussão e mobilização em torno do reconhecimento das diferenças territoriais. Em meados dos anos de 1809 só existia o município de Rio Pardo, conforme ilustra a figura 19.

Figura 13 – Municípios do Rio Grande do Sul (1809)

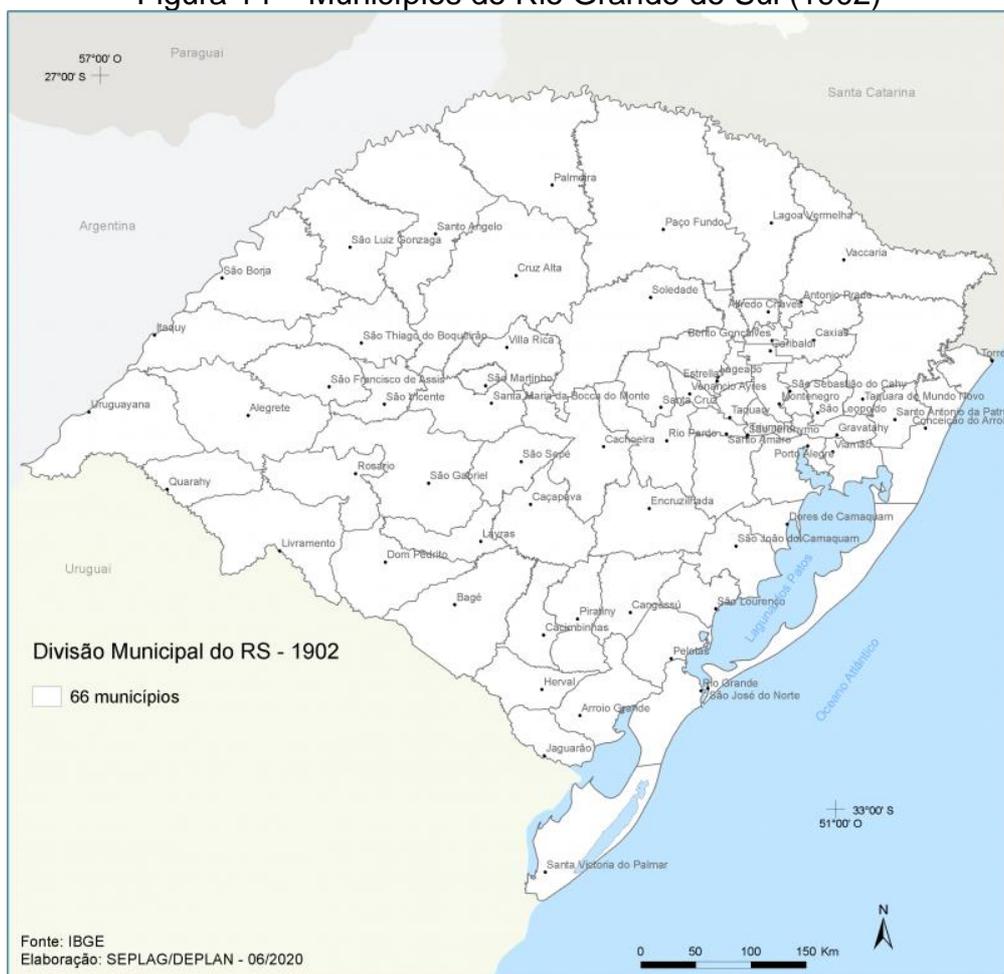


Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2023.

As emancipações municipais na região do Vale do Rio Pardo foram impulsionadas, em grande parte, pelo desenvolvimento econômico e pela expansão territorial. Durante o século XIX e início do século XX, a região experimentou um crescimento significativo nas atividades agropecuárias, como a produção de tabaco, a criação de gado e a agricultura. Esse crescimento impulsionou a demanda por serviços públicos, infraestrutura e representação política local, levando à necessidade de criação de novos municípios.

Em 1902, o Rio Grande do Sul possuía 65 municípios (figura 20, sendo a maioria, ainda, localizada no sul do território. O processo de emancipação se intensificou, chegando, em 1966, a 232 municípios, número que não se alterou por força de lei federal até o início dos anos 80. Durante esta década, surgiram mais 100 municípios: 11 em 1982, 29 em 1987 e 60 em 1988. Finalmente, na década de 90, mais 164 municípios foram criados: 94 em 1992, 40 em 1995 e 30 em 1996, somando então, 497 municípios.

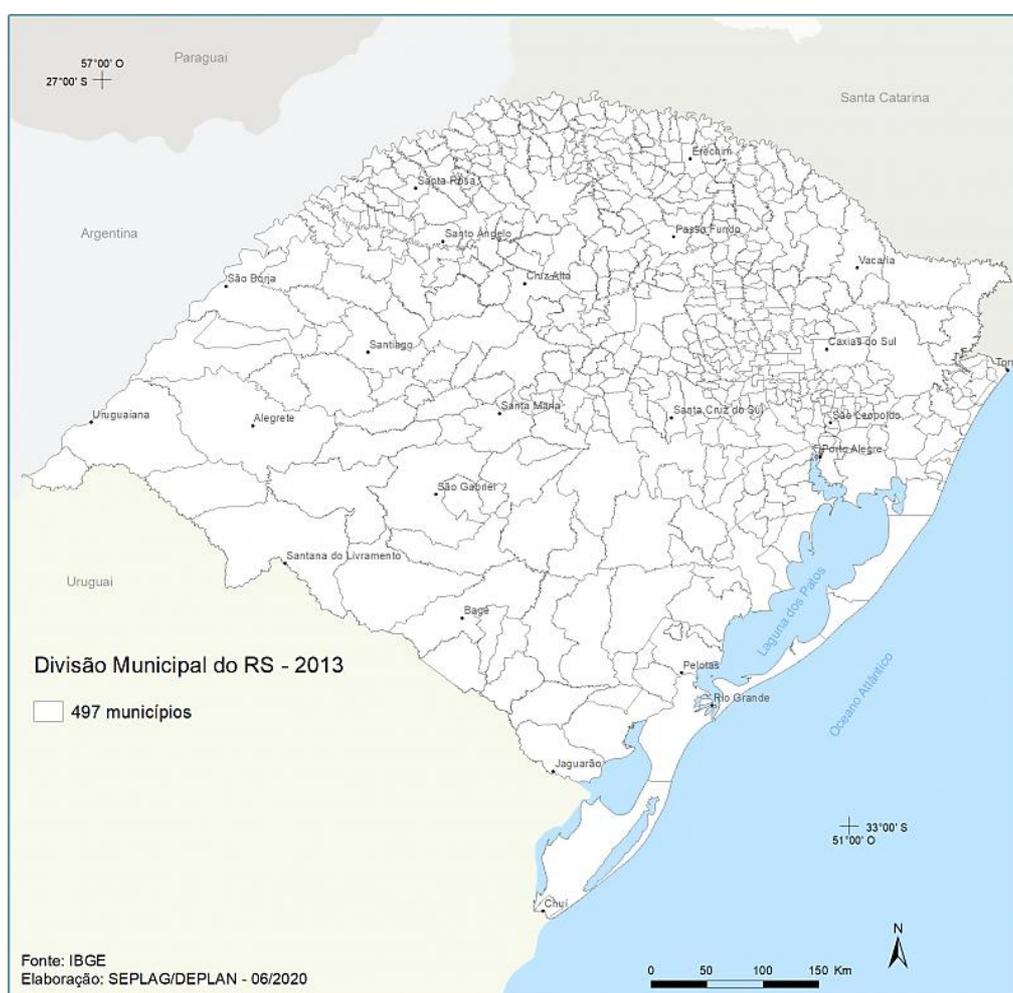
Figura 14 – Municípios do Rio Grande do Sul (1902)



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2023.

Estes últimos municípios, no entanto, só foram instalados em 2001. Novamente, a maioria destas novas sedes encontrava-se no norte do Estado, na região do Planalto, ficando o Sul praticamente com a mesma configuração do início do século XX. Em 2003 (figura 21), através de liminar do Superior Tribunal Federal, o município de Pinto Bandeira foi extinto e o estado passou a contar com 496 municípios. Em janeiro de 2013, devido a reintegração desse município, o estado passou novamente a somar 497 municípios. Desde então a criação de novos municípios cessou (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Figura 15 – Municípios do Rio Grande do Sul (2013)



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2023.

Durante o período que compreende o fim da década de 1980 e a metade dos anos 1990, o movimento emancipacionista adquiriu ímpeto no Vale do Rio Pardo. Nesse contexto, diversos distritos da região buscaram obter autonomia política e econômica. O objetivo central desses esforços era impulsionar o

progresso das comunidades do interior, que se sentiam negligenciadas pelos governos estadual e federal, resultando em um desenvolvimento limitado. A primeira onda de emancipações ocorreu em 1987, contemplando as cidades de Boqueirão do Leão, Pantano Grande, Ibarama e Segredo (Jornal Gazeta do Sul, 2021).

Em 1991, ocorreu uma segunda onda de emancipações em que seis distritos levaram a questão da independência ao voto popular. Trombudo (atual município de Vale do Sol), Sinimbu e Gramado Xavier conquistaram sua autonomia em relação a Santa Cruz do Sul, resultando na perda de aproximadamente 50% do território deste município. A população de Passo do Sobrado optou pela separação de Rio Pardo, enquanto Mato Leitão deixou de pertencer a Venâncio Aires, tornando-se um município independente. O distrito de Monte Alverne foi o único que optou por não se desintegrar, permanecendo como parte de Santa Cruz (Jornal Gazeta do Sul, 2021).

A terceira e última onda de emancipações ocorreu em 1995, incluindo os distritos de Herveiras, Vila Melos, Monte Alegre (atual Vale Verde), Estrela Velha e Passa Sete. Concomitante a isso, as localidades de São José da Reserva, Capela dos Cunha, Reserva dos Kroth, Capão da Cruz e Arroio do Couto, que antes faziam parte de Rio Pardo, foram anexadas a Santa Cruz do Sul. Além disso, a localidade de Cerro Alegre Alto, que pertencia a Passo do Sobrado, também foi incorporada ao território de Santa Cruz do Sul, resultando em um acréscimo de 136,53 quilômetros quadrados ao município (Jornal Gazeta do Sul, 2021). O quadro 1 possibilita visualizar o período histórico em que as emancipações foram ocorrendo.

Quadro 1 – Criação dos atuais municípios do Vale do Rio Pardo

MUNICÍPIO	CRIAÇÃO	ORIGEM
Arroio do Tigre	6 de novembro de 1963	Espumoso, Sobradinho e Soledade
Boqueirão do Leão	8 de dezembro de 1987	Barros Cassal, Lajeado, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires
Candelária	7 de julho de 1925	Rio Pardo
Encruzilhada do Sul	19 de julho de 1849	Rio Pardo

Estrela Velha	28 de dezembro de 1995	Arroio do Tigre
General Câmara	4 de maio de 1881	Taquari
Herveiras	28 de dezembro de 1995	Sinimbu
Ibarama	15 de dezembro de 1987	Sobradinho
Lagoa Bonita do Sul	16 de abril de 1996	Sobradinho
Mato Leitão	20 de março de 1992	Cruzeiro do Sul e Venâncio Aires
Pantano Grande	15 de dezembro de 1987	Rio Pardo
Passa Sete	28 de dezembro de 1995	Sobradinho
Passo do Sobrado	20 de março de 1992	Rio Pardo
Rio Pardo	7 de outubro de 1809	Município originário
Santa Cruz do Sul	31 de março de 1877	Rio Pardo
Segredo	5 de maio de 1988	Sobradinho e Soledade
Sinimbu	20 de março de 1992	Santa Cruz do Sul
Sobradinho	3 de dezembro de 1927	Soledade
Tunas	8 de dezembro de 1987	Arroio do Tigre e Soledade
Vale do Sol	20 de março de 1992	Candelária e Santa Cruz do Sul
Vale Verde	28 de dezembro de 1995	General Câmara
Venâncio Aires	30 de abril de 1891	General Câmara
Vera Cruz	30 de janeiro de 1959	Santa Cruz do Sul

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, 2018.

Conforme informações do quadro e trechos anteriores o processo de emancipação dos municípios que hoje formam a região do Vale do Rio Pardo aconteceu em períodos distintos, visto que alguns destes municípios se emanciparam antes dos demais. Essas emancipações foram impulsionadas

pelas mudanças socioeconômicas e políticas que ocorreram na região, refletindo o contexto em que se encontrava.

A partir dessa retrospectiva histórica é notável que o Vale do Rio Pardo seja conhecido por sua rica cultura, com festas e tradições que refletem a influência dos diferentes povos que contribuíram para a formação da região. Entre essas tradições destacam-se a Oktoberfest de Santa Cruz do Sul, a Romaria de Nossa Senhora dos Navegantes em Venâncio Aires e o Carnaval de Rua em Rio Pardo. A história da formação do Vale do Rio Pardo é marcada pela diversidade cultural e econômica, que se reflete na riqueza e na importância dessa região para o estado do Rio Grande do Sul e para o país como um todo.

3.3.2 O Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP)

Ao falar na história de criação de alguma instituição pública faz-se necessário discutir o contexto histórico em que surgem. No caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional e mais especificamente do Corede Vale do Rio Pardo, essa história inicia-se em 1991. Nesse recorte temporal o país passava pelo processo de redemocratização política após um longo período de ditadura, e como consequência, instabilidade financeira e hiperinflação.

Diante do exposto, verifica-se que a formação do Corede/VRP ocorreu em um período de retomada da discussão do planejamento territorial e estratégico no país e da busca pela descentralização do poder do Estado, visando dar mais autonomia para estados e municípios, principalmente no que diz respeito à participação e à formulação de propostas orçamentárias que contemplem as diferentes regiões. Posto isso, verifica-se como marcos desse processo a implementação do Programa Estadual de Descentralização Regional criado no final dos anos 80, que retomava a questão do desenvolvimento regional no estado e a própria Constituição Federal e Estadual que davam voz à descentralização do desenvolvimento e à redução das desigualdades dentro do estado.

Relacionado a essa ideia, Allebrandt et al. (2011) explica que o próprio processo de transição de um governo autoritário para um democrático, implementação dos direitos dos cidadãos e a próprio processo de globalização que aconteciam concomitantemente, exigiam uma maior integração social, construção de políticas públicas e inserção das discussões do planejamento territorial e regional na agenda nacional, estadual e principalmente municipal, visto que nesse meio a população está mais próxima dos governantes que criam essas políticas públicas e cobram mais o atendimento de suas demandas.

Para o autor:

[...] foi neste âmbito local que surgiram alternativas de gestão descentralizada e de solução aos problemas das comunidades e dos cidadãos, que, em muitos casos, serviram de exemplo a políticas públicas de âmbito regional ou mesmo nacional. Mas também a indução de ações, valendo-se de políticas nacionais e regionais, acaba se concretizando na esfera territorial local em razão da necessária integração entre as diferentes escalas territoriais. (ALLEBRANDT et al., 2011, p. 916)

Até o final da década de 1980 não havia-se chegado a um consenso sobre a criação desses conselhos de desenvolvimento, fato justificado pelo pensamento da época de governos tradicionais e parlamentares estaduais que temiam a perda da sua capacidade de mobilização e representação. Somente a partir de 1990 inicia-se de fato as mobilizações mais concretas que resultarão na criação dos Coredes tendo nelas, a importante participação das universidades comunitárias e regionais que promoveram seminários e reuniões para discutir questões ligadas ao planejamento regional, bem como cederam espaços para a realização desses encontros e promoveram suporte técnico.

Outro fato importante ocorrido foi a troca de governadores, onde sai o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e entra o Partido Democrático Trabalhista (PDT), cujo governador na época é Alceu Collares, que traz a proposta de intenção da implantação dos Conselhos Populares (KLARMANN, 1999). Essa grande mudança política fez com que os distintos agentes sociais se mobilizassem em prol de transformações na organização governamental, ancorados pela promulgação da Constituição de 1988.

Tal mobilização no Rio Grande do Sul ganhou apoio do então governador Alceu Collares, que propôs a constituição de Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Conforme entrevista concedida por um dos ex-presidentes do Corede/VRP, o Entrevistado nº 2, o próprio governador durante seu período de campanha eleitoral apresentava já como proposta a criação dos Coredes, tendo em vista o fato de que as regiões careciam de projetos de desenvolvimento regional. Nas palavras do entrevistado:

“Existiam projetos de desenvolvimento municipais, um que outro estadual, mas regionais não tinham. Então, em função disso, ele disse que ia democratizar inclusive o acesso ao orçamento do estado, né? E na medida em que criasse os Coredes os Coredes iriam ajudar a fazer o diagnóstico das necessidades da região e também fazer propostas de projetos de desenvolvimento.” (*Entrevistado nº 2, 24 de fevereiro de 2023*)

Perante o exposto, convém destacar que esse processo foi longo e difícil, pois o país passava por um período de transição de governos militares, para a democracia, migrando do poder centralizado, para um planejamento mais integrado e descentralizado, resultando na ocorrência de inúmeras tentativas de formulação dessa regionalização até a definição dos moldes finais. Durante o processo de regionalização dessa instituição, contou-se com a participação de distintos atores sociais e entidades civis que contribuíram no processo de maturação das ideias que resultaram na construção do Corede/VRP.

A primeira proposta criação dos conselhos tinha como ideia uma regionalização a partir de clusters com base em vários indicadores elaborados a partir de metodologias criadas por um grupo de pesquisadores do Programa de Pós-Graduação e Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e a delimitação dos seus respectivos território teria com base as próprias delimitações da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e a implantação ficaria sob responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Administração.

No entanto, essa experiência de gestão foi transferida para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social. A partir daí, decide-se deixar a delimitação territorial dos Coredes a encargo de cada conselho e os esforços se concentraram em obter a participação democrática de todos os setores organizados da sociedade através da realização de reuniões para alinhar os

primeiros critérios e forma de estruturação dos Conselhos, configurando-se esta como a primeira etapa do processo.

Após esses encontros, o passo seguinte foi a implementação de fato dos Conselhos, cujo processo iniciou-se em 1991, com a criação de 17 conselhos e posteriormente, novas regiões passaram a ser criadas, até resultar na atual divisão em 28 Conselhos. A implementação dos conselhos passou por três etapas: a definição dos representantes (de distintos segmentos da sociedade), a realização de uma Assembleia Geral Regional e por fim, a escolha da Diretoria Executiva.

Os Coredes foram criados a partir de 1991 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de dezembro de 1994. O Corede consiste em um fórum de discussão sobre ações e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. De acordo com o Fórum dos Coredes (2022), conforme estabelece a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, eles têm por objetivo:

- a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável;
- a integração dos recursos e das ações do Governo e da região;
- a melhoria da qualidade de vida da população;
- a distribuição equitativa da riqueza produzida;
- o estímulo à permanência do homem em sua região;
- a preservação e a recuperação do meio ambiente.

Durante entrevista realizada com o Entrevistado nº 2 ele informa que quando a instituição foi criada ela possuía uma vinculação mais direta ao governo, funcionando praticamente como um braço político do governo, isso tornava-se perceptível pelo fato de que no início quando o presidente da instituição era nomeado, ele precisava ser de partido do governador, mais tarde esse critério mudou. Sendo assim, os Coredes, apesar de seguirem as diretrizes governamentais, apresentam uma certa autonomia.

A base legal de criação dos Coredes foi a mesma, mas a história que passa a se desenrolar a partir disso é distinta. Como não havia um marco legal que estabelecesse a constituição dos conselhos, a iniciativa de coordenar o processo de criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento ficou a cargo

da Secretaria de Indústria e Comércio do Poder Executivo. Essa falta de regulamentação contribuiu para que o processo de constituição dos Conselhos apresentasse variações entre as regiões, em função de suas diferenças culturais e econômicas. Dessa forma, a própria nomenclatura dos Conselhos, os municípios envolvidos, as primeiras diretrizes e suas relações com entidades representativas já existentes, bem como a velocidade de constituição, acabaram por ressaltar as particularidades de cada região (NUNES, 2008).

Do ponto de vista da mobilização que levou a criação destas instituições partiu de iniciativas do próprio governo tendo por base a necessidade de se pensar projetos no âmbito regional, conforme já mencionado anteriormente. Sobre isso o Entrevistado nº 2 afirma que

“Creio que na época não, acho que foi uma iniciativa do governo, não foi assim algo que veio ao encontro de reivindicação da sociedade não, eu acho que foi, eu lembro que foi: bom a gente precisa se aproximar com a comunidade, precisa conversar mais com a comunidade e envolver a comunidade nas ações de governo, então vamos criar uma instância denominada Conselho Regional de Desenvolvimento para debater os temas a próprios né do desenvolvimento regional, então não teve mobilização popular diria assim, reivindicando, foi uma iniciativa de governo.”(Entrevistado nº 2, 24 de fevereiro de 2023)

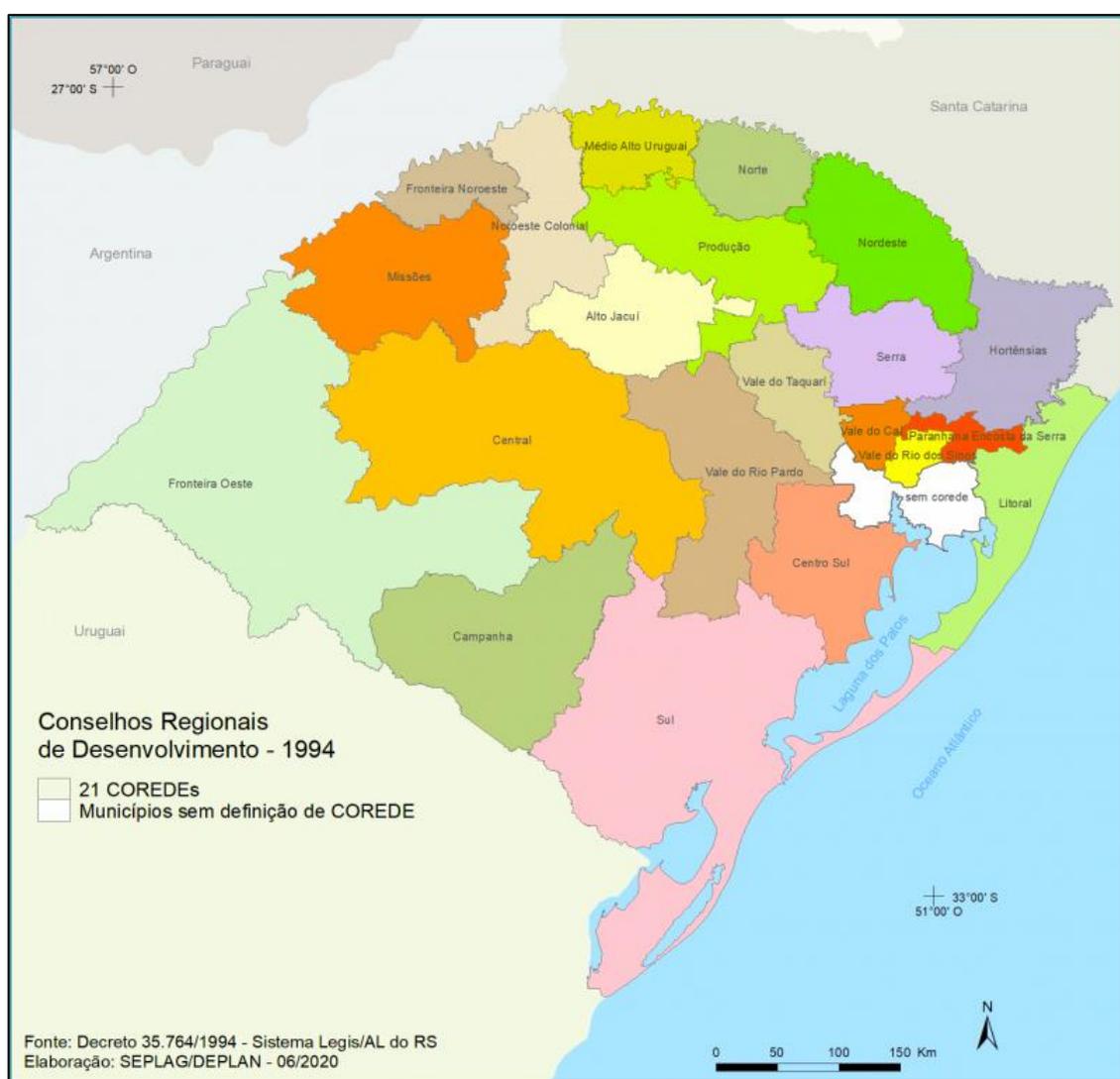
Em 1994 o Corede/VRP era formado por 25 municípios, seguindo a regionalização da AMVARP. Contudo, em 2005 dois deles deixaram de fazer parte, os quais são Lagoão e Barros Cassal. Essa característica reforça a ideia de que a regionalização não é imutável e varia de acordo com os interesses municipais. Sobre isso Araújo (2007) afirma que para a criação das regionalizações dessa instituição o governo optou pelo protagonismo local, transferindo para as lideranças locais a tarefa de definir os limites adequados que deveria levar em consideração apenas a continuidade territorial.

Na visão do Entrevistado nº 2 o desenho do Corede/VRP e demais conselhos foram estabelecidos pelo governo pensando a lógica da geografia dos vales que já eram uma espécie de referência por integrar as comunidades por suas características né, a exemplo do Vale Rio Pardo, Vale do Taquari e Vale do Caí, Vale do Baixo Jacuí, ou seja, regiões que têm uma certa identidade obviamente geográfica histórica cultural econômica.

Sendo assim, o governo do Estado definiu as regionalizações iniciais dos Conselhos Regionais, mas com o decorrer do tempo essas regiões foram se modificando por conta da própria identificação dos municípios com determinada

região. Um exemplo disso é o caso do município de Cachoeira, que em um primeiro momento fazia parte da região do Vale do Rio Pardo e em outro, de Santa Maria, levando a mais tarde a criação de outro Corede para atender aos municípios da outra região que por questões políticas não se contentaram de ficar aqui incluídos dentro do Vale do Rio Pardo. Sobre isso o Entrevistado nº 3 apresenta outro exemplo de mudança na regionalização foi o município de Mato Leitão, que por ficar geograficamente localizado entre dois Coredes, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari, transitava entre eles.

Figura 16 – Regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (1994)

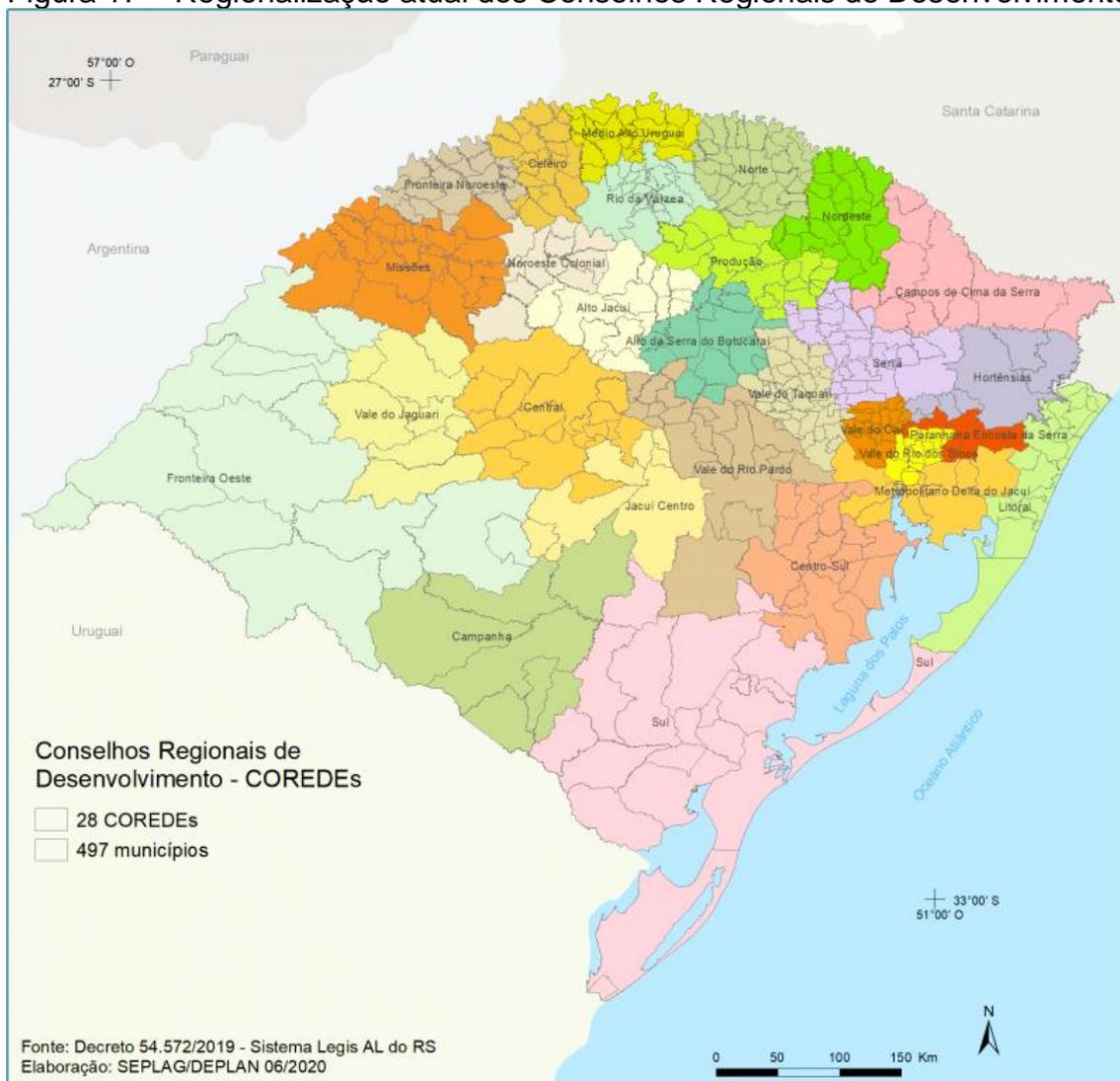


Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2022.

A partir de 1994 em diante essa regionalização foi modificada. Foram criados seis novos conselhos, sendo esses os Coredes Vale do Jaguari, Celeiro,

Rio da Várzea, Campos de Cima da Serra, Metropolitano Delta do Jacuí e Jacuí Centro. No caso do Corede do Vale do Rio Pardo também houve modificações, os municípios de Lagoão, Barros Cassal e Gramado Xavier e deixaram de integrar essa regionalização e passaram a integrar outros conselhos, assim como Boqueirão do Leão e Mato Leitão que não faziam parte do Corede VRP, passaram a integrar.

Figura 17 – Regionalização atual dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2022.

Observando as duas figuras é nítido as transformações territoriais sofridas pelos Coredes. Com a ampliação do número de conselhos ao longo dos anos motivados pelas diferenças históricas e pela flexibilização dada aos municípios para poderem escolher fazer parte de um ou outro conselho, os Coredes iniciais

foram sendo remodelados e fragmentados. Comparando-se os dois mapas identifica-se que o Corede Central que apresentava uma extensa área e se dividiu em dois, formando o Corede do Vale do Jaguari. Os municípios que faziam parte do Corede Nordeste foram redistribuídos, fazendo com que esse conselho diminuísse sua área também.

Atualmente o Corede/VRP é composto por 23 municípios, sendo esses: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz. De acordo com informações repassadas pelo Entrevistado nº 1, o Corede/VRP foi o 15º instalado no estado e os fatores que levaram a criação do Corede/VRP segundo registros em ata da instalação do Corede/VRP, em 19.12.1991, foram:

- Descentralização política;
- Desconcentração econômica;
- Integração regional.

O objetivo principal dessa instituição consiste em promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região bem como desenvolver planos estratégicos de desenvolvimento regional. Na ata de criação da instituição consta que, “os Coredes serão o grande instrumento para a retomada do desenvolvimento, atuando como foros de debates e deliberações, de fiscalização de atos do governo, bem como fomento a aprovação de projetos de interesse do desenvolvimento gaúcho”. Para o Entrevistado nº 2:

“Os fatores que criaram vale do Rio Pardo com muitos foi uma instância na época da instituição instituída pelo governo né, o governo Alceu Colares é, adotou isto pelo que eu lembro como uma prática de descentralização do governo né é de levar as instâncias do governo mais próximos à comunidade e envolver a comunidade nos debates de temas regionais né. Eu tenho impressão que tinha mais na época é uma questão de política de governo e de uma estratégia política de governo é mas que evoluiu né de formas como te relatei aos poucos. Hoje o Corede não é uma instância política partidária, mas é uma instância política para debater e discutir temas relacionados ao desenvolvimento, então quando ele foi instituído eu tenho lembrança que foi mais como um braço do governo né e gradativamente depois

*foi se desvinculando tendo um caráter um pouco distinto né.”
(Entrevistado n° 2, 24 de fevereiro de 2023)”*

Como importantes atores no processo de implementação do Corede no Vale do Rio Pardo está o próprio Governador do estado na época, a Universidade de Santa Cruz do Sul e lideranças políticas como prefeitos municipais da região. Conforme relatado pelo Entrevistado n° 3, o primeiro presidente a assumir a direção do Corede foi Paulo Cesar Begnis que na época era prefeito de Rio Pardo e integrava o mesmo partido do Governador do estado, o PDT. Nas palavras do entrevistado “[...] *ele queria organizar e queria participar e ele acabou sendo, ah, se colocando como candidato e sendo eleito porque ele era do mesmo partido do governador como primeiro presidente do Corede*”, destacado essa grande ligação partidária que existia no começo dessas instituições” (Entrevistado n° 3, 24 de março de 2023).

Em relação a gestão da instituição, a escolha da gestão do Corede/VRP ocorre através de assembleias cujos gestores assumem o cargo por um período de dois anos, podendo ser reeleitos. De acordo com informações divulgadas pela Rádio Santa Cruz em reportagem publicada em julho de 2022 sobre as eleições ocorridas esse ano, para concorrer à diretoria da instituição são registradas chapas dos candidatos diretamente à Comissão Eleitoral. Para ter direito na escolha dos membros das novas diretorias o requisito é ser integrante da assembleia. O colégio eleitoral do Corede/VRP é formado pela Assembleia Geral Regional, que é o órgão máximo de deliberação da instituição, sendo constituída tanto por membros natos (11 segmentos e 92 titulares), como também por membros eleitos e/ou indicados para os segmentos da sociedade civil organizada (19 segmentos e 30 titulares) totalizando 30 segmentos e 122 membros titulares.

Conforme o estatuto, a diretoria executiva é composta pelos cargos de presidente, vice-presidente, secretário, 2º secretário, tesoureiro e 2º tesoureiro. Além desses, também compõem o Conselho Fiscal, formado por três integrantes titulares e três suplentes. Atualmente fazem parte desses cargos os seguintes representantes:

- Presidente: Heitor Álvaro Petry (Santa Cruz do Sul)

- Vice-presidente: Carmen Lúcia de Lima Helfer (Santa Cruz do Sul)
- Secretário: Armando Mayerhofer (Sobradinho)
- Secretária Executiva: Diana F. Anton (Santa Cruz do Sul)
- Tesoureiro: Vilmar de Oliveira (Venâncio Aires)

No quadro 2 é possível acompanhar o histórico dos presidentes do Corede/VRP. A organização do quadro permite compreender importante aspecto relacionado ao conselho, o primeiro é a questão partidária presente na origem da sua criação, como já mencionado o primeiro presidente da instituição era do mesmo partido do governador na época e é visível que muitos dos escolhidos para a gestão municipal são prefeitos de importantes municípios da região. O segundo fato importante é a participação da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) na organização e administração do Corede, a universidade que além de abrigar a sede da instituição ainda tem envolvimento direto desde a criação do Corede Vale do Rio Pardo.

Quadro 2 – Histórico da presidência do Corede/VRP

Ano	Presidente	Partido/ Instituição
1991/1993	Paulo Cesar Begnis	PDT
1993/1995	Denis Colossi	PDT
1995/1997	Almedo Dettenborn	MDB
1997/1999	Luiz A. Costa a Campis	Unisc
1999-2001	Luiz A. Costa a Campis	Unisc
2001/2003	Rogério L. L. da Silveira	Unisc
2003/2005	Luiz A. Costa a Campis	Unisc
2005/2007	Mariza T. M. Christoff	Unisc
2007/2009	Mariza T. M. Christoff	Unisc
2009/2011	Mariza T. M. Christoff	Unisc
2011/2013	Mariza T. M. Christoff	Unisc
2013/2015	Mariza T. M. Christoff	Unisc
2015/2017	Mariza T. M. Christoff	Unisc
2017/2019	Heitor Álvaro Petry	Sicredi

2019/2021	Heitor Álvaro Petry	Sicredi
2022/2024	Heitor Álvaro Petry	Sicredi

Fonte: elaborado pela autora a partir de informações coletadas no site oficial do Corde/VRP

Em relação aos aspectos organizacionais e administrativos, o Corede/VRP está sediado na Avenida Independência, 2293, sala 2710, bloco 27, Campus Universitário, Bairro Universitário, na cidade de Santa Cruz do Sul-RS. De acordo com o Art. 14. do estatuto do Corede/VRP, a instituição é composta pelos seguintes órgãos e instâncias:

- Assembleia Geral Regional: órgão máximo de deliberação e decisão do Corede/VRP, é composta por membros natos e por aqueles indicados pelos segmentos da sociedade civil organizada integrantes do Corede/VRP. É a partir das assembleias gerais que são discutidos temas como o Estatuto, relatórios, prestação de contas, escolher a nova diretoria, apreciar e aprovar propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo, entre outras.
- Conselho de Representantes: é composto pelos membros natos e pelos eleitos/escolhidos pelos segmentos que compõem a Assembleia Geral Regional, sendo dirigido pelo presidente do Corede/VRP. Dentre as funções deste conselho estão formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, promover a articulação e a integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais; promover a articulação do Corede/VRP com os órgãos dos Governos Estadual e Federal, com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região; elaborar o Regimento Interno do Corede/VRP, manifestar-se, quando solicitado, a respeito da relevância regional das ações governamentais a serem executadas na região de abrangência do Corede/VRP.
- Conselho Fiscal: O Conselho Fiscal é constituído de três membros titulares e três suplentes, eleitos pela Assembleia Geral Regional, dentre seus membros, com mandato de dois anos. São tarefas do conselho fiscal examinar as contas, os documentos e os balanços e sobre eles emitir parecer, a ser submetido à apreciação da Assembleia Geral Regional.

- **Diretora Executiva:** A Diretoria Executiva do Corede/VRP, eleita pela Assembleia Geral Regional, para um mandato de dois anos, permitida a reeleição, mediante votação secreta ou por aclamação, de conformidade com decisão do plenário, é constituída pelo Presidente e Vice-Presidente; Secretário e 2º Secretário; e Tesoureiro e 2º Tesoureiro
- **Comissões Setoriais:** As Comissões Setoriais, quando criadas, deverão ser integradas por representantes de organismos públicos e privados de áreas técnicas específicas e afins.

Todos os membros dos órgãos constitutivos do Corede/VRP exercem seus cargos sem remuneração. A participação nas reuniões da Assembleia Geral Regional, bem como nas do Conselho de Representantes, é obrigatória para o membro titular e, na falta deste, para o respectivo suplente.

Os Conselhos Regionais exercem um papel extremamente importante, tanto para a região que representam como para o Governo do Estado. No caso do Corede/VRP, dentre as contribuições já feitas estão a divulgação de dados sobre a região, atuação na captação de recursos para a implementação de projetos de infraestrutura, desenvolvimento dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, entre outros. Os resultados dessas ações aos poucos tornam-se visíveis na região na medida em que os projetos saem do papel, reforçando a necessidade da integração regional para que cada vez mais ações possam ser consolidadas, melhorando a qualidade de vida da população regional.

3.3.3 As Associações de Municípios

Uma associação de municípios é uma organização sem fins lucrativos formada por um grupo de municípios que se unem para promover o desenvolvimento regional e coordenar ações conjuntas em áreas como saúde, educação, meio ambiente, transporte e outras. As associações geralmente são criadas por iniciativa dos próprios municípios e têm caráter representativo, ou seja, seus membros são os próprios municípios associados. Todavia, a história do surgimento das associações de municípios no Brasil apresenta uma história com diversos percalços, ligada justamente a dificuldade de implementação da

ideia de desenvolvimento regional que atualmente é a base das ideias dessas associações.

Esse fato se justifica por questões políticas e até mesmo culturais presentes em um país cujas formas de legislação e organização eram centralizadas e exercidas de forma vertical. Nesse cenário, os municípios possuíam pouco poder de decisão e espaço de atuação perante o Estado e essa falta de autonomia municipal persistiu até 1988, no referido ano o país passa por um processo de redemocratização e implementação da nova Constituição. Anterior a Constituição de 1988, quem fazia a organização e a articulação na gestão municipal eram os próprios governos dos estados, que interferiam inclusive na própria criação de novos municípios e elaboração da lei orgânica municipal (AZEVEDO, 2004), após esse marco histórico, a situação dos municípios começa a mudar.

Apesar da nova perspectiva administrativa possibilitada a partir da constituição, os longos anos atuando a partir de normas e leis resignadas da União e os Estados criou-se uma mentalidade cultural em que os municípios deveriam agir de forma coerente com as esferas de poder estadual e federal, restringindo ainda mais a autonomia municipal e dificultando o processo de autonomia. Nas palavras de Azevedo, 2004:

“Mesmo após a Constituição de 1988 encontramos alguns reflexos da dificuldade de exercício de autonomia. Há relatos que durante os primeiros anos da vigência da atual Constituição alguns pequenos municípios simplesmente adotaram como lei municipal a mesma lei orgânica da capital do estado. Suas Câmaras acreditavam que se adotando a mesma lei de um município maior, com milhões de habitantes e onde se localiza a sede dos poderes estaduais, todos os problemas de uma pequena cidade estariam necessariamente abrangidos, sem se perceber que se tratavam de duas realidades absolutamente distintas. Não se atentou sequer para as peculiaridades locais e para o fato de que os problemas enfrentados pelos municípios não variam apenas quanto ao grau de complexidade, mas também quanto as suas naturezas e especificidades. Desta forma, as autoridades municipais acabaram inocentemente delegando a terceiros o exercício de sua autonomia” (Azevedo, 2004, p. 376).

Buscando romper essas barreiras que limitavam o poder municipal, reivindicar poder perante os órgãos governamentais e promover um desenvolvimento regional a partir da solução de problemas em comum é que surgem em 1960 as associações municipais, regionalizadas com base nos fatores geográficos e políticos.

No atual contexto houve uma articulação das associações de municípios junto ao Senado da República e à Câmara Federal que resultou na criação de uma nova legislação (LEI Nº 14.341, DE 18 DE MAIO DE 2022) que além de estabelecer novas regras de atuação desse tipo de arranjo institucional no País, busca garantir melhor condições jurídicas para o seu funcionamento e atuação nos territórios regionais (BRASIL, 2022).

Essas instituições desempenham um papel fundamental na promoção do desenvolvimento local e regional. Através delas governos municipais podem unir forças para enfrentar desafios comuns, compartilhar recursos e conhecimentos, e colaborar na busca de soluções para problemas compartilhados. Além disso, essas associações desempenham um papel crucial na defesa dos interesses das comunidades locais em níveis mais elevados de governo, ajudando a garantir que as políticas e recursos sejam distribuídos de forma justa e equitativa. Na região do Vale do Rio Pardo existem duas importantes associações municipais: a Associação de Municípios do Vale do Rio Pardo e a Associação de Municípios do Centro-Serra, detalhadas a seguir.

3.3.3.1 A Associação de Municípios do Vale do Rio Pardo (Amvarp)

Nessa história de articulação municipal a Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo (Amvarp) ganha papel principal por ser a entidade gaúcha pioneira em reunir os interesses de uma região. A Amvarp, juntamente com outras 26 associações, integra atualmente a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), entidade que foi fundada em 24 de maio de 1976, em Porto Alegre, a partir da iniciativa de municipalistas e representantes de associações regionais. A Famurs surgiu com o objetivo de agrupar todas as associações municipais em uma única representação estadual, defendendo o interesse de todas as comunidades gaúchas (FAMURS, 2022), e, portanto, contribuindo para que os municípios tenham mais voz na tomada de decisões voltadas a eles mesmos.

A Amvarp possui uma trajetória de 61 anos que iniciou-se, de acordo com dados informações divulgada pelo jornal Gazeta do Sul em 2021, em 13 de maio de 1961 quando um grupo de prefeitos da região se reuniu em Vera Cruz, mais especificamente no Hotel Kurtz, para dar início às discussões que resultaram

posteriormente na sua criação, marcando uma nova fase de articulações de ações dentro da comunidade regional.

Os fatores que levaram a criação dessa instituição encontravam-se na necessidade de investimentos em infraestrutura viária, bem como na qualidade de vida e desenvolvimento da população e municípios. O entrevistado nº 4, que foi presidente da Amvarp em um dos mandatos relatou que havia uma necessidade cada vez mais recorrente por parte dos municípios do fortalecimento do municipalismo, visto que o Governo Federal centralizava os recursos na União depois fazia a redistribuição no município em parcelas, em migalhas, então isso faz com que a maioria das receitas arrecadadas com tributos fique na união.

Para o entrevistado o pouco a pouco os municípios começaram a defender o municipalismo, ou seja, a descentralização do poder executivo em favor dos municípios. Nas palavras do entrevistado havia na região a necessidade de que *“[...] fosse olhado mais para os municípios, que é onde a gente mora, onde é que tu faz o calçamento, onde a questão d'água, medicamento, transporte, enfim, onde as coisas acontecem. As coisas não acontecem em Brasília, elas acontecem aonde a gente mora”* (Entrevistado nº 4, 2 de fevereiro de 2023).

A atuação municipal realizada de forma isolada não possuía força, a partir de então a discussão sobre a construção de uma associação começou a surgir. Nas palavras do Entrevistado nº 4:

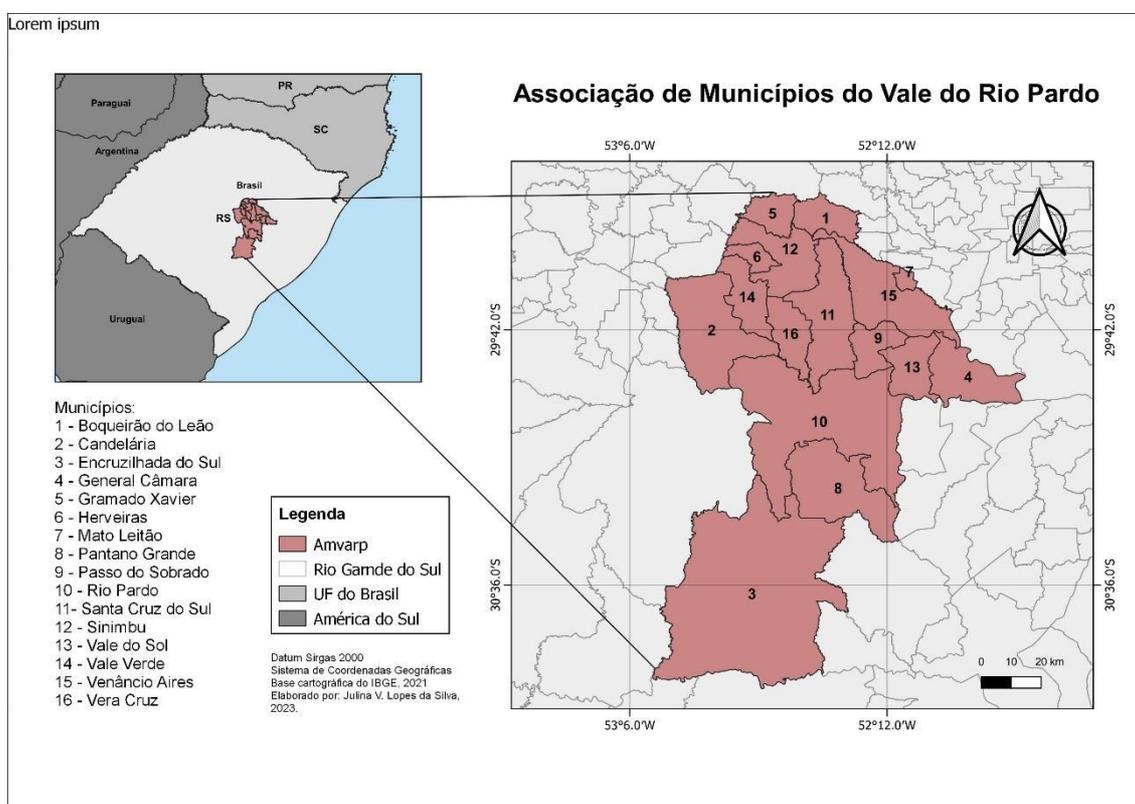
Se nós nos juntarmos aqui na nossa região na região do vale do Rio Pardo e criarmos uma associação que no caso é a Amvarp, nós vamos ter mais força porque a Amvarp vai representar os cinco municípios da região, dentre eles municípios maiores como Santa Cruz do Sul e municípios menores como Vale Verde e passo Sobrado, enfim, porque justamente aqueles pequenos municípios eram os que mais sofriam, porque eles não tinham poder de barganha, praticamente não eram vistos e nem lembrados. Isso fez com que Amvarp começasse a tomar corpo, que ela começasse a surgir e que enfim depois acabou acontecendo então que se tornou a associação justamente com esse intuito com essa com essa mentalidade de ter mais força para defender os interesses da região (ENTREVISTADO nº 4, 02 de fevereiro de 2023).

Estiveram à frente da formação da Amvarp na época o prefeito de Vera Cruz, Nestor Frederico Henn, que também foi historicamente o primeiro presidente da associação, que teve apoio dos prefeitos Alfredo Scherer

(Venâncio Aires), Edmundo Hoppe (Santa Cruz do Sul), Antônio Olinto Meurer (Rio Pardo), Evaldo Eugênio Prass (Candelária) e Osvaldo Rau (Sobradinho).

Atualmente a associação é composta por 16 municípios os quais são: Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Gramado Xavier, Herveiras, Mato Leitão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz (Figura 15). Desde 2017 a Amvarp está localizada na Rua Ernesto Alves, 875, no município de Santa Cruz do Sul/RS, no mesmo prédio onde fica o Cisvale.

Figura 18 – Regionalização da Associação de Municípios do Vale do Rio Pardo



Fonte: Elaborada pela autora com base em informações da Amvarp, 2023.

A escolha de Santa Cruz como sendo a sede da associação se deu por fatores geográficos, pois o município centraliza os municípios do entorno. Outro fato que justifica a escolha de Santa Cruz como sede foi o fato de que quando a associação foi formada, a décadas atrás, foi o município que disponibilizou o primeiro espaço físico da Amvarp para a realização dos encontros entre os municípios. Em relação a essa forma de regionalização, ela foi definida tendo como critérios a própria delimitação já existente anteriormente definida pelo estado, ou seja, a região do Vale do Rio Pardo já existia, e a Amvarp representa

os municípios dessa região. Contudo, desde o ano da sua criação os municípios pertencentes a essa associação foram alterando-se, como é o caso de General Câmara que ao longo da história da Amvarp havia deixado de pertencer a essa associação e pediu para se reintegrar em 2019.

Foi o que aconteceu com General Câmara que antes pertencia exclusivamente a Associação de Municípios da Região Carbonífera (Asmurc). Sobre a inclusão de General Câmara também na Amvarp o então prefeito do município da época, Helton Holz Barreto, em entrevista concedida ao jornal Portal de Notícias em 2019 explicou que:

“O município não deixou a Asmurc. Nós vamos participar da Amvarp, porque o nosso Corede é do Vale do Rio Pardo. O nosso policiamento é do Vale do Rio Pardo. A nossa região é dividida, por isso vamos fazer parte das duas associações, General Câmara tem interesse pelos dois lados. Em momento nenhum nós vamos deixar a Associação dos Municípios da Região Carbonífera, pois temos um trabalho construído junto às demais prefeituras, com uma forte liderança e com diversos projetos, inclusive de fortalecimento do turismo. Temos uma ótima parceria com todos os prefeitos da Asmurc. Não haverá mudança, a nossa entrada na Amvarp não exclui a nossa participação na Asmurc. Eu não mudei de região, a minha região é a Carbonífera. Cito, como exemplo, a prefeitura de Vale Verde que hoje faz parte das duas associações. Hoje a Região Carbonífera está toda dentro da Região Metropolitana, e nós estamos dentro do Vale do Rio Pardo, por isso o nosso interesse em participar da Amvarp, por uma questão de estarmos inseridos em uma série ações e propostas desta região, e até então não tínhamos contato com prefeitos da Amvarp. Agora estamos associados tanto a Asmurc, como a Amvarp, algo que é perfeitamente legal.” (Portal de Notícias, 2019)

Sobre isso, convém ressaltar que a Amvarp assim como as demais regionalizações aqui estudadas não são fechadas, fazendo com que os municípios possam se integrar ou se desligar do grupo no momento que desejarem. Sendo assim, apesar da região do Vale do Rio Pardo em si ter muito mais que os 16 municípios, eles não necessariamente precisam integrar a Amvarp, podendo fazer parte de associações municipais de outras regiões de acordo com os seus interesses, o fator que favorece muitas vezes o ingresso de um determinado município a alguma associação é a própria proximidade geográfica.

O ingresso de um município na associação é feito através de votação entre os membros que é realizada em assembleia. Um dos objetivos dessa dissertação é esmiuçar como funciona a organização das instituições tendo como base o regimento interno e/ou o estatuto e as informações adquiridas através das entrevistas. No caso da Amvarp os documentos oficiais não foram

encontrados disponíveis no ambiente virtual ou no site oficial da instituição. Sendo assim, foi feita a solicitação do documento via e-mail disponível para contato no próprio site, o qual nunca foi retornado. Em virtude disso, a descrição dessas informações da instituição será limitada.

Durante a entrevista realizada com um dos ex-presidentes da Amvarp ele informou alguns detalhes importantes sobre a instituição. A escolha dos membros é feita com base em questões partidárias, visto que quem integra a Amvarp são os prefeitos, e cada prefeito representa um partido, formando dentro da Amvarp uma espécie de bancada. E a vigência do mandato do presidente daquele ano inicia-se no dia 1º de janeiro e permanece até 31 de dezembro.

No ano da eleição são definidos quais são os quatro partidos com maior bancada, essa escolha permanece por quatro anos. No primeiro ano o presidente que irá assumir será um dos prefeitos da maior bancada vigente no ano da eleição. No ano seguinte, será um dos prefeitos da segunda maior bancada, no terceiro ano o da terceira maior bancada e no quarto ano um dos presidentes da quarta maior bancada. Ou seja, a presidência da Amvarp em si é alterada anualmente, mas os partidos que irão assumir são escolhidos a cada 4 anos, e a escolha de quem será o prefeito do partido que irá assumir é feita entre os membros da bancada, escolhido pela própria assembleia ordinária. Sobre isso o Entrevistado nº 4 explica ainda que:

“[...] no primeiro ano quem vai exercer é o prefeito que integra o partido da maior bancada, mas daí ele é escolhido pela própria assembleia ordinária. Onde a gente marca um dia no início do mandato efetivamente fixado uma data e é feita uma eleição tá. Com o papelzinho, vai lá e faz a votação, bota no papelzinho lá, eu vou votar no Paulo, eu vou votar no João, na Maria. Só que é o seguinte, os habilitados a presidirem a associação sempre são aqueles prefeitos integrantes daquela determinada bancada, se forem quatro prefeitos que integram aquela bancada, então a gente escolhe um dentre os quatro, se forem cinco, um dentre os cinco e no segundo ano terceiro as bancadas tendem a ficar menores né. Então no segundo ano provavelmente tu vai escolher entre três prefeitos, do terceiro ano também e no último ano sempre dá aquela disputa de um a um tá, no último ano sempre tem várias bancadas tem um único prefeito aí tem que escolher entre aquele um, vai para o voto vai pro bilheteinho.”
(Entrevistado nº 4, 2 de fevereiro de 2023).

A presidência da Amvarp só pode ser exercida por um prefeito de um município que integra a associação e a rotatividade de 1 ano para cada presidente garante a rotatividade na associação, em virtude da ideia da própria associação que preza pelos os interesses de todos os membros. O quadro 3

apresenta o histórico dos presidentes da Amvarp desde sua criação até o período atual.

Quadro 3 – Históricos de presidentes da Amvarp

Ano	Presidente	Ano	Presidente
1961 - 1963	Nestor Frederico Henn	1997	Sérgio Ivan Moraes
1962	Alfredo Scherer	1998	Celso Artus
1964	Roberto G. C. da Silva	1999	Rui Francisco Berté
1965	Zeferino Pereira da Luz	2000 - 2004	Conceição Deromar Krusser
1966	Orlando O. Baumhardt	2001	Airton Pedro Etges
1967	Ovídio A. Bavaresco	2002	Edivilson Meurer Brum
1968	Azuil Cintra	2003	Heitor Álvaro Petry
1969	Edmundo Hoppe	2005	José Alberto Wenzel
1970 - 1971 - 1972 - 1979 -	Elcy Simões de Oliveira	2006	Beatriz Krainovic
1973	Zeno Pereira da Luz	2008	Elto Dettenborn
1974 - 1975 - 1986 - 1988	Lademiros Dors	2009	Kelly Moraes
1976	Roni José Myllius	2010	Emir Rosa da Silva
1977	Arno José Frantz	2011	Mario Rabuske
1978	Adão Freitas Fonseca	2012	João Davi Goergen
1980 - 1981 - 1982	Ivênio Roque Mueller	2013	Rosane Tornquist Petry
1983 - 1984	Guido Hoff	2014	Paulo Roberto Butzge
1985	Prefeito Armando Wink	2015	Airton Luiz Artus
1987 - 1994	Omar Claro Rodrigues	2016	Carlos Gilberto Baierle
1989	Glauco Scherer	2017	Paulo Roberto Butzge
1990	Paulo Cesar Begnis	2018	Maiquel E. Laureano Silva
1991	Ênio José Paganotto	2019	Carlos Gustavo Schuch
1992	Hércio Alves Rodrigues	2020	Paulo Roberto Butzge
1993 - 2007	Almedo Dettenborn	2021	Maiquel E. Laureano Silva
1995	Alceu Jacinto Dal Ri	2022	Benedito Paschoal
1996	Valdomiro Luiz da Rocha	2023	Alcides Emilio Paganotto

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações disponibilizadas no site da Amvarp, 2023.

Os seus objetivos principais consistem em solucionar problemas em comum dos municípios, visando a valorização do municipalismo, bem como unir, integrar e representar judicial e extrajudicialmente os associados. Primando pelo trabalho em conjunto na busca pela solução de desafios em comum em áreas estratégicas, a entidade foi a primeira com essas características a ser fundada e se mantém atuante e participativa em questões relativas ao futuro.

A administração da Amvarp é composta por uma equipe diretiva cujos membros são de municípios distintos, o que reforça o objetivo de integração municipal. Conforme informações apresentadas no próprio site da Amvarp a atual diretoria possui como integrantes os seguintes prefeitos(as):

- Presidente: Mano Paganotto (Pantano Grande)
- 1º Vice-presidente: Sandra Marisa Roesch Backes (Sinimbu)
- 2º Vice-Presidente: Carlos Gustavo Schuch (Vale Verde)
- 1ª Secretário: Nestor Ellwanger (Candelária)
- 2ª Secretário: Nazário Rubi Kuentzer (Herveíras)
- Tesoureiro: Silvia Maria Lasek Nunes (Minas do Leão)

Desde a sua criação até a atualidade, a associação tem contribuído para implementação de importantes projetos na região que vão desde áreas da educação e saúde, até infraestrutura e meio ambiente. Através da realização de assembleias realizadas com os seus membros, são traçadas metas e desenvolvidas ações estratégicas frente aos problemas comuns da região.

Um exemplo da importância dessa instituição deu-se no contexto da Pandemia de Covid-19, onde a instituição desenvolveu um plano de ação para o controle de casos na região por intermédio da aplicação de medidas para o controle do agravamento de casos de contaminação pelo vírus. A união dos municípios torna mais eficiente a solução de problemas como a pandemia, pois a integração soma os esforços dos seus integrantes, fortalecendo a ideia de desenvolvimento regional.

3.3.3.2 A Associação dos Municípios do Centro-Serra (AMCSerra)

A consolidação da Amvarp motivou mobilizações e iniciativas em outras regiões interessadas também em atuar em prol da coletividade de modo associativo com valorização do municipalismo. Essas mobilizações incentivaram o surgimento da Associação dos Municípios do Centro-Serra (AMCSerra), fundada em 8 de fevereiro de 2001. A Associação dos Municípios do Centro Serra, surgiu de um desmembramento da Amvarp, tendo intensa participação nesse movimento da Associação dos Prefeitos dos Municípios de cima da Serra,

sendo assim, o processo de formação veio através de um movimento e reunião entre os prefeitos.

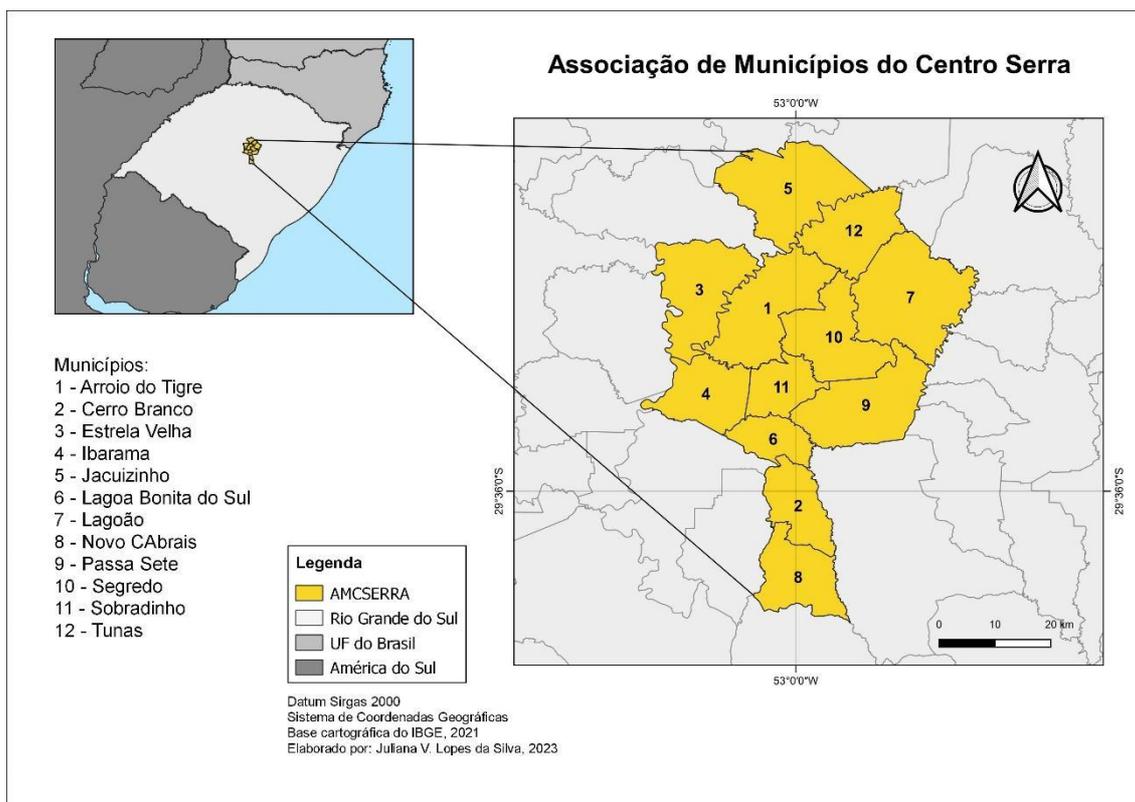
De acordo com informações da Ata de Criação da instituição, os prefeitos que participaram da formação da instituição foram:

- João Paulo Kroth (Segredo)
- Laudemiro Dors (Sobradinho);
- Alceu Jacinto Dal Ri (Ibarama);
- João Dalci Costa Ferreira (Arroio do Tigre);
- Vanderlei Batista da Silva (Passa Sete);
- Arthur Joaquim Possebon (Lagoa Bonita do Sul);
- Osmar Rodrigues (Lagoão);
- Claucídio Wendel (Tunas)
- Telmo Edison Carvalho (Estrela Velha);
- Elcy Simões de Oliveira (Candelária);
- Alan Cleófas dos Reis (Gramado Xavier)

Inicialmente faziam parte da instituição os municípios de Sobradinho, Arroio do Tigre, Segredo, Passa Sete, Ibarama, Gramado Xavier, Estrela Velha, Lagoa Bonita do Sul, Candelária, Lagoão e Tunas. Fazem parte atualmente da associação Arroio do Tigre, Cerro Branco, Estrela Velha, Ibarama, Jacuizinho, Lagoa Bonita do Sul, Lagoão, Novo Cabrais, Passa Sete, Segredo, Tunas e Sobradinho (Figura 16).

Em entrevista realizada com o Entrevistado nº 5, identificou-se como fatores que motivaram a criação de uma nova associação o fato de que os municípios que faziam parte da AMCSerra possuíam peculiaridades um tanto distintas daqueles presentes na associação. Eram municípios menores, menos desenvolvidos e industrializados. Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento regional, os municípios situados na região da Serra decidiram formar uma nova associação. Essa medida foi tomada com base na ideia de que os interesses em comum entre esses municípios eram mais preponderantes.

Figura 19 – Regionalização da AMCSerra



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações disponibilizadas no site da AMCSerra, 2023.

A associação tem como objetivo discutir problemas comuns aos municípios membros para que se estabeleça um municipalismo forte e participativo. A instituição mantém uma relação política e de prestação de alguns serviços realizados de forma comum ao interesse de todos, reúne os municípios que têm os mesmos interesses e mais próximos localizados. Durante os anos mudou a sua constituição e deixaram de fazer parte da AMCSerra os municípios de Gramado Xavier e Candelária. Passaram a integrar a AMCSerra os municípios de Jacuizinho, Cerro Branco e Novo Cabrais. Também houve participação por um período do Município de Salto do Jacuí.

A sede da AMCSerra está localizada no município de Sobradinho, a justificativa para a localização da sede nesse determinado município está ligada ao fato da mobilização para sua construção partir do município e também pelo fato de dentro dessa regionalização Sobradinho ser o município com maior população e mais centralizado geograficamente.

Da mesma forma que a Amvarp a gestão também é definida através de assembleias onde os próprios prefeitos dos municípios membros indicam a nova gestão e sua organização é composta por uma Assembleia Geral, Diretoria e Conselho Fiscal (Estatuto da AMCserra, 2001). A escolha dos integrantes da diretoria ocorre durante as Assembleias por indicação e aclamação. Para a escolha leva-se em consideração o interesse do prefeito municipal em presidir a entidade. A escolha da diretoria é anual com possibilidade de reeleição, permitindo assim que mais prefeitos podem ficar à frente da associação.

Assim como a Amvarp, a AMCserra também vem desempenhando papéis significativos em relação a implementação de projetos de integração atendam às necessidades dos municípios membros, a exemplo do que ocorreu durante o período de pandemia através de ações de controle e prevenção de casos e na busca de recursos para a região através de programas como o “Avançar na Agropecuária”, desenvolvido pelo governo estadual para minimizar os impactos da seca que assola no Rio Grande do Sul.

Quadro 4 – Lista de presidentes da AMCSerra

Nome	Município	Período
Lademiro Dors (PMDB)	Sobradinho	2001
João Dalci Costa Ferreira (PP)	Arroio do Tigre	2002
Lindomar Elias (PDT)	Salto do Jacui	2003
Alan Cleofas dos Reis (PTB)	Gramado Xavier	Até maio 2004
Osmar Rodrigues (PP)	Lagoão	junho 2004-2005
João Paulo Kroth (PP)	Segredo	2005
José Valdemar Santana Filho (PT)	Lagoa Bonita do Sul	2006
Lindomar Elias (PDT)	Salto do Jacui	Até junho 2007
Antonio Gilson de Brum (PDT)	Jacuizinho	julho 2007 - junho 2008
João Paulo Kroth (PP)	Segredo	Julho 2008 - 2009
Paulo Cesar Sebben (PP)	Ibarama	2009
Bertino Rech (PP)	Passa Sete	2010
Bruno Luciano Radtke (PDT)	Cerro Branco	2011
Julio Miguel Nunes Vieira (PP)	Sobradinho	2012
Alencar José Feron (PMDB)	Segredo	2013
Reges Antonio Scapin (PP)	Estrela Velha	2014
Gilnei Arlindo Luchese (PTB)	Lagoa Bonita do Sul	2015
Alencar José Feron (PMDB)	Segredo	2016
Gilnei Arlindo Luchese (PTB)	Lagoa Bonita do Sul	2017

Marciano Ravello (PP)	Arroio do Tigre	2018
Bertino Rech (PP)	Passa Sete	2019
Jorge Luiz Hoffmann (PDT)	Cerro Branco	2020
Valdir José Rodrigues (MDB)	Segredo	2021
Valdir José Rodrigues (MDB)	Segredo	2022
Alexander Castilhos (MDB)	Estrela Velha	2023

Fonte: AMCserra, editado por Juliana V. Lopes da Silva, 2023.

Desde sua criação em 2001 até os dias atuais a AMCSerra vem apresentando papel significativo para a região do Vale do Rio Pardo, contribuindo para o fortalecimento e desenvolvimento dos municípios que a compõem, pois atua como articuladora de políticas públicas, buscando sempre a implantação de programas e projetos que atendam às necessidades dos municípios associados e a defesa dos interesses e necessidades da região junto a outras esferas governamentais e instituições da sociedade civil.

3.3.4 Os consórcios Intermunicipais

Assim como as associações municipais, na região do Vale do Rio Pardo, os consórcios intermunicipais apresentam atuação relevante. Um consórcio é uma forma de cooperação intermunicipal em que os municípios se unem para executar projetos ou prestar serviços em comum. Os consórcios têm personalidade jurídica própria, o que significa que são entidades autônomas, com capacidade de firmar contratos, convênios e parcerias com outras entidades públicas ou privadas. Diferentemente das associações, que têm caráter representativo, os consórcios têm caráter executivo, ou seja, seus membros participam ativamente da execução das ações e projetos que são desenvolvidos.

Os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da Federação, visando à realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área. A participação de cada ente necessita da aprovação prévia do poder legislativo, sendo o consórcio ato voluntário, onde o ingresso e saída é decisão do ente federativo (ANJOS, 2002). O art. 2º, inciso I, do Decreto 6.017/2007, define o consórcio público como sendo:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade

jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Como Entes da Federação entende-se que se referem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Sobre o processo de alteração de poder que levou a criação de instituições como consórcios e associações municipais, Batista (2011, p. 33) expressa que “[...] as mudanças foram, e ainda são, profundas nas localidades. De um poder responsável apenas pela conservação de ruas e praças, transporte e limpeza pública, ou seja, atividades tradicionalmente ligadas à zeladoria, o município ganha status de prestador de serviços públicos nas áreas sociais”.

O protagonismo dos municípios e a atuação voltada ao desenvolvimento local, no curso da reforma do Estado, desvendaram feições gerenciais que culminaram no rompimento das formas clássicas da ação governamental, contribuindo para a evolução do relacionamento entre União, estados e municípios (CNM, 2016).

A ideia de um agrupamento entre municípios da mesma região é lançada pela primeira vez na Constituição de 1937, cujo art. 29, autoriza os municípios da mesma região a formar agrupamentos com personalidade jurídica limitada a seus fins, visando a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns (CNM, 2016). Contudo, apenas na Constituição de 1988 ganha maior ênfase. Com a implementação da Emenda Constitucional 19/98 e tendo como base o conceito encontrado no artigo 241 da Constituição Federal, os consórcios públicos tornam-se importante instrumento viabilizador das políticas públicas que buscam a promoção do desenvolvimento regional, minimizando problemas nos municípios de atuação em múltiplas áreas.

3.3.4.1 O Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE)

A criação da Amvarp inspirou movimentos semelhantes na região, tendo participação importante em outros momentos significativos para a região, o que evidencia o papel estratégico da associação e sua importância social para o Vale

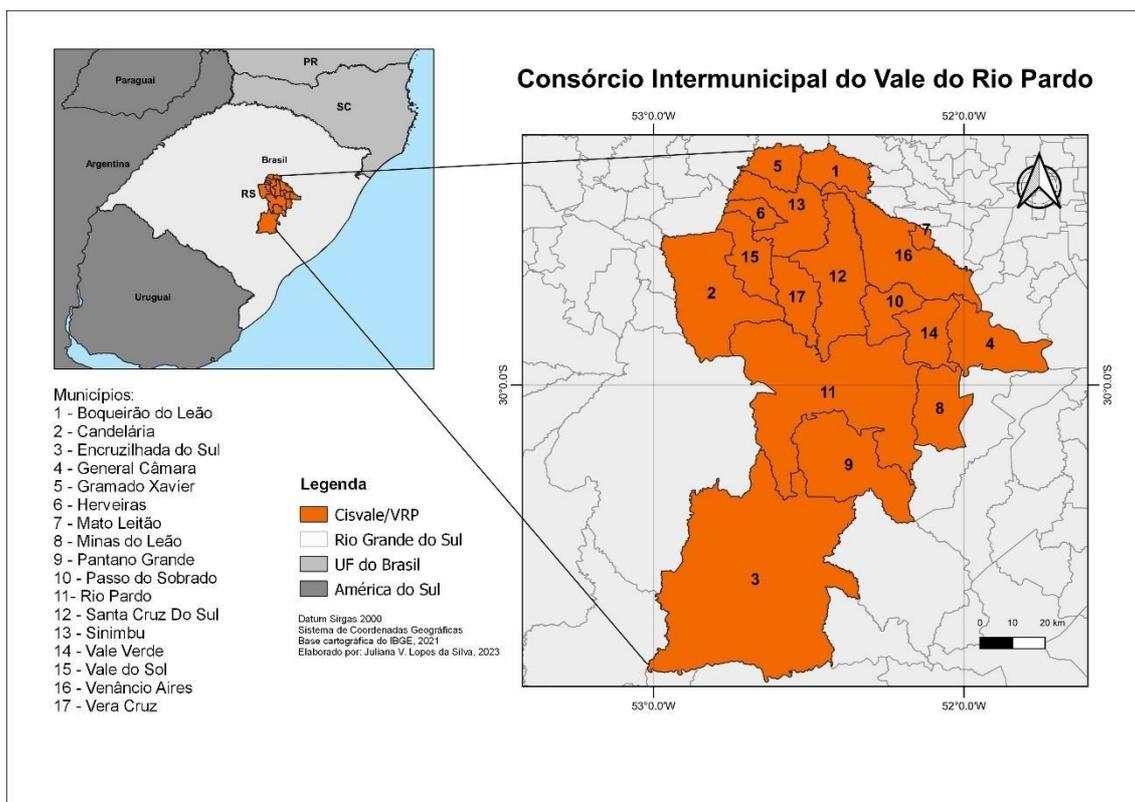
do Rio Pardo. Um exemplo dessa relevância está na formação do Consórcio Intermunicipal da Saúde do Vale do Rio Pardo (Cisvale), que surgiu a partir dos encontros da Amvarp. O Cisvale foi criado em 20 de outubro de 2005 e era composto nesse primeiro momento pelos municípios de Candelária, Encruzilhada do Sul, Gramado Xavier, Herveiras, Mato Leitão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz. O objetivo principal do consórcio era unir esforços para desenvolver projetos conjuntos em áreas como saúde, educação, meio ambiente, transporte e outros serviços públicos.

Sua criação foi baseada na necessidade encontrada pelos municípios da região em promover políticas públicas voltadas para área da saúde e também pela dificuldade e escassez encontradas na realização de consultas médicas, exames de média e alta complexidade, oferecidos pelo SUS (CISVALE, 2010). Os 13 municípios participantes estão localizados na macrorregião dos Vales, microrregião de Santa Cruz do Sul e respondem a 13º CRS (SANTOS, 2010).

O Cisvale é um consórcio multifuncional, estabelecido por meio de um Consórcio Público de Direito Público da espécie Associação Pública. Ele é parte integrante da administração indireta de todos os municípios consorciados. A sede do Cisvale era na Avenida Independência, 100/Fundos, bairro Centro de Santa Cruz do Sul, recentemente, Rua Ernesto Alves, 875, bairro Centro, ainda em Santa Cruz do Sul/RS. O novo prédio fica em terreno cedido pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul e amplia a capacidade de atendimento de 150 pessoas por dia para 500 usuários do SUS. Com essa ampliação buscou-se reduzir os deslocamentos de veículos com pacientes para outras regiões em busca de atendimento médico. Destaca-se que o complexo em questão é pioneiro na região, sendo construído por meio de um consórcio público de serviços, uma iniciativa inovadora no estado.

Apesar da sede do consórcio encontrar-se no município de Santa Cruz do Sul, seus serviços são prestados para vários municípios da região central. Hoje o número de integrantes é maior, sendo formado por 17 os quais são: Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Gramado Xavier, Herveiras, Mato Leitão, Minas do Leão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz Do Sul, Sinimbu, Vale Verde, Vale Do Sol, Venâncio Aires e Vera Cruz.

Figura 20 – Regionalização do Cisvale



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações disponibilizadas no site do Cisvale, 2023.

A área de atuação do Consórcio é formada pelos territórios dos municípios que o integram, constituindo uma unidade territorial única, inexistindo limites intermunicipais para as finalidades a que se propõe. Qualquer município que manifestar desejo de integrar o Cisvale pode fazer parte desde que realize uma solicitação formal que será submetida à apreciação e aprovação pela Assembleia Geral. Conforme art. 45, do Estatuto Social do Cisvale os recursos financeiros para manutenção do consórcio são provenientes das seguintes fontes:

- I – o depósito da cota de ingresso paga por novo ente consorciado ao CISVALE;
- II – o pagamento mensal da cota de rateio dos entes consorciados;
- III – os recursos provenientes de convênios, contribuições, doações, auxílios e subvenções concedidas por entes federativos não consorciados;
- IV – receitas decorrentes de tarifas e outras espécies de preços públicos cobrados pelo CISVALE em razão da prestação de serviços;
- V – saldos do exercício anterior;
- VI – o produto de alienação de seus bens;
- VII – o produto de operações de crédito;
- VIII – os rendimentos resultantes de aplicações financeiras;

IX – os recursos provenientes de contrato de prestação de serviços a entes consorciados e/ou outros consórcios públicos;
 X – participação dos entes consorciados pela gestão ou prestação de serviços pelo CISVALE, mediante taxa de administração;
 XI – taxa de prestação de serviços, de qualquer espécie, por terceiros, através do CISVALE (Estatuto Social do Cisivale, 2022)

Sobre a cota de rateio paga pelos municípios membros são estipuladas em assembleia. De acordo com Estatuto Social, art. 50, os municípios consorciados participam financeiramente com uma quota mensal, determinada em contrato de rateio, baseado na população de cada município declarada pelo Censo do IBGE (CISVALE, 2010)

Conforme estabelecido no estatuto, para que um novo ente federativo ingresse no Cisivale, será necessário efetuar o pagamento de uma cota de ingresso. O valor e a forma de pagamento serão definidos por meio de uma resolução da Assembleia Geral. Além disso, é necessário comprovar que não há dívidas pendentes com outros consórcios intermunicipais dos quais tenha participado.

Além da cota de ingresso, mensalmente cada município membro deve pagar uma taxa de rateio para custeio das despesas do Consórcio, essa taxa pode ser alterada anualmente, como já aconteceu por exemplo de 2022 para 2023, onde passou de R\$ 0,25 centavos em 2022 para R\$ 0,30 (Trinta centavos) por habitante em 2023, conforme a tabela 1.

Tabela 1 – Cota de contribuição dos municípios conveniados ao Cisivale/ VRP (2023)

Município	Habitantes	Taxa Rateio	Taxa mensal R\$	Taxa anual R\$
Boqueirão do Leão	7.691	R\$ 0,30	R\$ 2.307,30	R\$ 27.687,60
Candelária	31.475	R\$ 0,30	R\$ 9.442,50	R\$ 113.310,00
Encruzilhada do Sul	26.039	R\$ 0,30	R\$ 7.811,70	R\$ 93.740,40
General Câmara	8.339	R\$ 0,30	R\$ 2.501,70	R\$ 30.020,40
Gramado Xavier	4.378	R\$ 0,30	R\$ 1.313,40	R\$ 15.760,80
Herveiras	3.019	R\$ 0,30	R\$ 905,70	R\$10.868,40
Mato Leitão	4.627	R\$ 0,30	R\$ 1.388,10	R\$ 16.657,20
Minas do Leão	8.130	R\$ 0,30	R\$ 2.439,00	R\$ 29.268,00
Pantano Grande	8.995	R\$ 0,30	R\$ 2.698,50	R\$ 32.382,00

Passo do Sobrado	6.612	R\$ 0,30	R\$ 1.983,60	R\$ 12.711,60
Rio Pardo	38.257	R\$ 0,30	R\$ 11.477,10	R\$ 137.725,20
Santa Cruz do Sul	132.271	R\$ 0,30	R\$ 39.681,30	R\$ 476.175,60
Sinimbu	10.152	R\$ 0,30	R\$ 3.045,60	R\$ 36.547,20
Vale do Sol	11.873	R\$ 0,30	R\$ 3.561,90	R\$ 42.742,80
Vale Verde	3.531	R\$ 0,30	R\$ 1.059,30	R\$ 12.711,60
Venâncio Aires	72.373	R\$ 0,30	R\$ 21.711,90	R\$ 260.542,80
Vera Cruz	27.325	R\$ 0,30	R\$ 8.197,50	R\$ 98.370,00

Fonte: https://Cisvalerp.com.br/?page_id=1230#toggle-id-1 Cisvale – Publicações legais

O valor da contribuição por habitante leva em conta o custo mensal de custeio do Consórcio dividido de forma proporcional à capacidade e potencial de utilização de cada Consorciado, sendo que o valor per capita é calculado com base na estimativa do IBGE. O valor da quota de contribuição estabelecida poderá ser alterado por decisão em Assembleia dos Prefeitos dos Municípios Consorciados para fins de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do presente instrumento.

A organização administrativa do Cisvale está estruturada da seguinte forma:

- **Assembleia Geral:** instância deliberativa máxima do Cisvale, sendo formada exclusivamente pelos Prefeitos Municipais. A Assembleia se reúne sempre até a primeira quinzena de março de cada ano para examinar as contas do exercício anterior e a cada três meses para deliberar sobre assuntos de sua competência. Dentre os deveres da Assembleia estão deliberar sobre mudança da sede e foro, extinção da entidade, criar Câmaras Setoriais, fixar o valor comum da cota de rateio e deliberar sobre a exoneração do Diretor Executivo. As deliberações necessitam de votos de dois terços dos membros presentes.
- **Conselho de Administração:** é o órgão deliberativo sobre as políticas administrativas do Cisvale, constituído por um Presidente, um Vice-Presidente, um Secretário Geral e um Tesoureiro e suas deliberações serão executadas pela Diretoria Executiva, sendo o principal órgão de decisão do Cisvale, sendo responsável por gerir os recursos e as

atividades do consórcio, a fim de garantir a prestação eficiente de serviços públicos à população da região do Vale do Rio Pardo.

- **Conselho Fiscal:** é um órgão responsável pela fiscalização e controle das finanças e da gestão do consórcio.
- **Diretoria Executiva:** é responsável pela execução das políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Administração, bem como pela gestão operacional do consórcio.
- **Câmaras Setoriais:** são órgãos técnicos que têm como objetivo promover a discussão, o planejamento e a coordenação das ações e políticas públicas em áreas específicas de atuação do consórcio, visando a otimização dos recursos e a maximização dos resultados alcançados.
- **Controle Interno:** é responsável por garantir a efetividade, legalidade e transparência das atividades desenvolvidas pelo consórcio, por meio da avaliação e monitoramento dos processos, sistemas e procedimentos internos.

Em relação aos serviços ofertados, a instituição atua nas áreas de saúde, meio ambiente e inspeção sanitária. Analisando os serviços específicos voltados a saúde da população o consórcio possui uma média de atendimentos mensais na área de saúde de 16.500 atendimentos, distribuídos em média e alta complexidade, tais como consultas médicas especializadas, diagnóstico por imagem (Raio-X simples e contrastados, ecografias, ecodoppler, ecocardiograma, tomografias, ressonâncias, densitometrias, mamografias, biópsia percutânea teleguiada por ultrassom, endoscopias, colonoscopias e cintilografias), Fisioterapias, Fonoaudiologia, Eletrocardiograma, Eletroencefalograma, outros (drenagens, crioterapia, eletrocoagulação, exérese ungueal, exérese de cistos sebáceos e outros pequenos procedimentos ambulatoriais) (MARQUES, 2002).

Conforme informações apresentadas no site do consórcio a sua atual diretoria possui como integrantes os seguintes prefeitos:

- Presidente: Gilson Becker (Vera Cruz)
- Vice-presidente: Jarbas da Rosa (Venâncio Aires)
- Secretário: Sandra Backes (Sinimbu)
- Tesoureiro: Carlos Gustavo Schuch (Vale Verde)

Quadro 5 – Histórico de presidentes do Cisvale

Ano	Presidente	Município
2005 - 2006	José Alberto Wenzel	Santa Cruz do Sul
2007 - 2008	João Aurélio Wildner	Mato Leitão
2009 - 2010	Mário Rabuske	Sinimbu
2011 - 2012	Joni Lisboa	Rio Pardo
2013 - 2014	Fernando Henrique Schwanke	Rio Pardo
2015 - 2016	Telmo Kirst	Santa Cruz do Sul
2016	Clécio Halmenschlager	Vale do Sol
2017	Giovane Wickert	Venâncio Aires
2018	Giovane Wickert	Venâncio Aires
2019	Cassio Nunes Soares	Pantano Grande
2020	Cassio Nunes Soares	Pantano Grande
2021	Helena Hermany	Santa Cruz do Sul
2022	Edivilson Brum	Rio Pardo
2023	Gilson Becker	Vera Cruz

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações divulgadas nos Jornais Gazeta do Sul e Folha do Mate

Desde a sua criação, o Cisvale tem desenvolvido diversas iniciativas para melhorar a qualidade de vida da população da região. Um dos projetos mais bem-sucedidos do consórcio foi a criação de uma central de regulação de consultas e exames especializados, que permitiu aos municípios associados reduzir as filas de espera e garantir atendimento mais rápido e eficiente aos pacientes. Outras ações do Cisvale incluem a criação de programas de coleta seletiva de lixo, aquisição de equipamentos para a saúde e educação, realização de cursos de capacitação para servidores públicos, entre outras iniciativas. O Cisvale é uma referência em gestão pública intermunicipal no estado do Rio Grande do Sul. O consórcio tem sido reconhecido pela eficiência na prestação de serviços públicos e pela capacidade de promover o desenvolvimento regional de forma integrada e sustentável.

3.3.4.2 O Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Jacuí (CISVALE – JACUÍ)

O Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí teve sua fundação em 2004, sendo seus fundadores os gestores municipais que integram a 8ª Coordenadoria Regional da Saúde, com o princípio de atender as demandas comuns dos Municípios consorciados na área da saúde. Em 2007, com base na Lei Federal n. 11.107/05 e o Decreto n. 6.017/07, o Estatuto do CI/Jacuí é alterado, tornando-se Consórcio Multifuncional, possuindo Câmaras Setoriais com o propósito de desenvolver as múltiplas políticas públicas de interesse dos consorciados.

Esse consórcio, assim como o anterior, também atua na área da saúde. Dentre seus objetivos estão a gestão associada de serviços públicos, prestação de serviços, compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos; produção de informações ou de estudos técnicos, instituição e funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres, promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO JACUÍ, 2021).

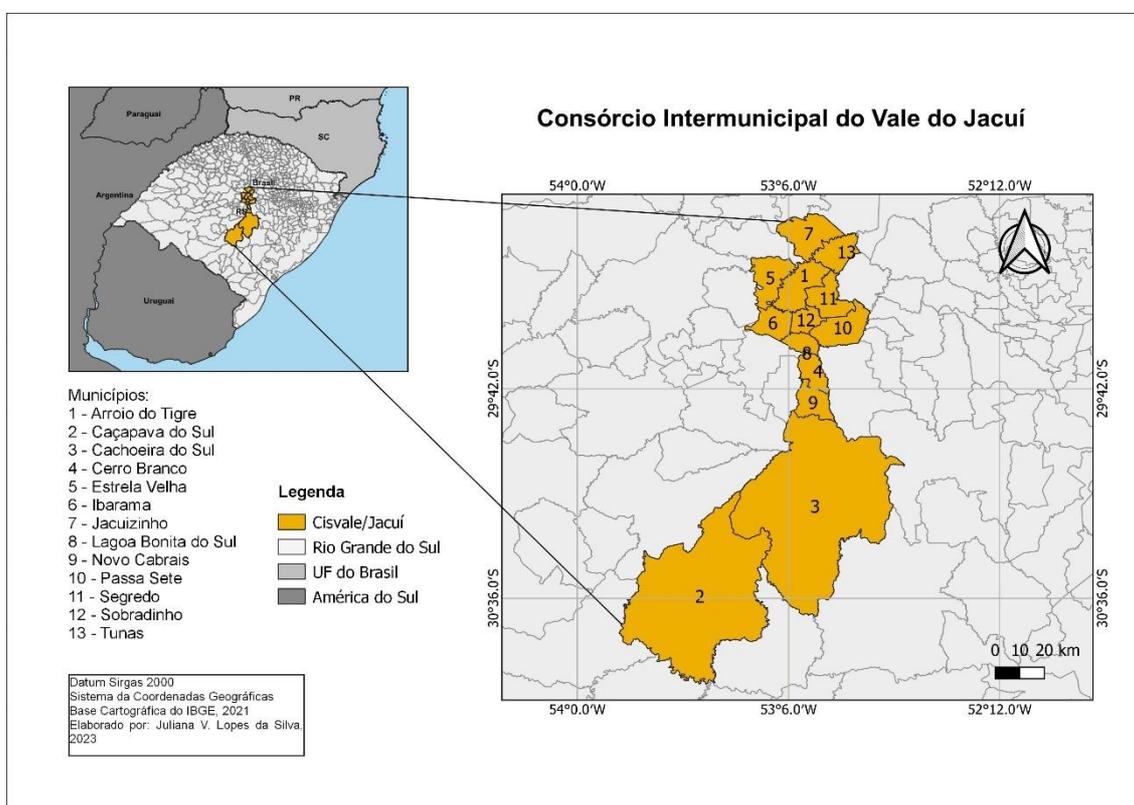
Fazem parte de seus objetivos principais também o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados, gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum, fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário, ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional, exercício de competências pertencentes aos Entes da Federação nos termos de autorização ou delegação, ações e serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde (SUS).

A atual sede do consórcio está na Rua Raimundo Zago, Nº 20, no bairro Centro do município de Sobradinho/RS. Sobre isso ressalta-se que o município onde o consórcio surgiu foi Cachoeira do Sul pelo fato de na época ser o maior município e ter importante participação do próprio prefeito deste município na implementação da instituição. Entretanto, logo no primeiro ano foi feita a transferência da sede para o município de Sobradinho, o qual disponibilizou a

estrutura inicial, como a sala, instalações elétricas, computador e demais itens necessários para iniciar os serviços do consórcio. A localização em Sobradinho centralizou os serviços, facilitando o acesso para a maioria dos municípios consorciados.

Esse consórcio atualmente é formado por 13 municípios, sendo esses: Arroio do Tigre, Caçapava do Sul, Cachoeira do Sul, Cerro Branco, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Novo Cabrais, Passa Sete, Segredo, Sobradinho, Tunas e mais recentemente (2021) o município de Jacuizinho, que por ter a entrada recente, ainda não constam informações sobre esse município no site oficial da instituição.

Figura 21 – Municípios do Cisvale Jacuí



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações disponibilizadas no site do Cisvale Jacuí, 2023.

Sobre a história de criação da instituição o Entrevistado nº 6 explica que a motivação para a criação da instituição fora os problemas relacionados às demandas do SUS, nas palavras do entrevistado “[...] nós não estávamos conseguindo fazer os atendimentos todos que precisava e a oitava coordenadoria, buscando o interesse mútuo dos municípios com o estado, nos

acenou com a possibilidade de criar um consórcio. Então, no primeiro momento foi para suprir a área da saúde que se criou esse consórcio aqui” (Entrevistado nº 6, 17 de janeiro de 2023).

Como figuras importantes que levaram a criação desse consórcio, o entrevistado cita como responsáveis pelas iniciativas o então secretário de saúde de Paraíso do Sul na época, a secretária de saúde de Cachoeira do Sul e o próprio entrevistado que também era secretário de saúde. Motivados por esse desejo, os secretários de saúde dos municípios mencionados organizaram uma reunião com os prefeitos que desejavam o serviço. A partir dessa reunião foi feito um processo de sensibilização sobre a importância e benefícios que seriam alcançados com a implementação do consórcio, o que foi bem aceito pelos presentes.

Desse momento em diante começaram as mobilizações para criar esse consórcio que envolveria todos os municípios da 8ª Coordenadoria de Saúde. Durante os quinze anos seguintes a regionalização abrangeu os 12 municípios dessa região da saúde, contudo, o município de Encruzilhada do Sul foi afastado do consórcio por inadimplência com a instituição, nas palavras do entrevistado *“[...] ele ficou afastado para não prejudicar os demais membros do consórcio”* (Entrevistado nº 6, 17 de janeiro de 2023), apesar da saída de Encruzilhada, ingressaram no consórcio os municípios de Tunas e Jacuizinho.

Tendo em vista o envolvimento de alguns municípios no processo de criação desse consórcio, o primeiro presidente a ser escolhido para fazer a gestão do consórcio foi o mesmo presidente da época da na Oitava Coordenadoria, o prefeito de Cachoeira do Sul, Taufik Germano Neto.

No processo de sensibilização foi mostrado para o prefeito que assumiria a presidência do consórcio o quão importante seria para os municípios ter uma ferramenta para ajudar na consolidação do SUS, pois, nas palavras do entrevistado:

“[...] os municípios estavam comprando serviços, complementando serviços de uma maneira muito cara, por exemplo na época eles pagavam R\$ 150,00 reais a consulta, entendeu, pra poder auxiliar a população lá quando ele foi criado, e nós conseguimos naquela época fazer a consulta para R\$ 45,00 reais. Então o ganho em escala era muito grande, então com aquilo os prefeitos de imediato compraram a ideia, gostaram e deram todo o suporte para que se criasse esse

consórcio. Aí nós estabelecemos um modo operante, fazer com que ele acontecesse, graças a deus ele saiu do papel em 2005 e nós começamos a operar ele em fevereiro de 2005". (Entrevistado nº 6, 17 de janeiro de 2023)

Sobre a regionalização, os municípios que formaram o CI Vale do Jacuí optaram por ficar dentro da 8ª Coordenadoria Regional de Saúde para poder trabalhar junto dos municípios que pertenciam a essa coordenadoria de saúde. Posterior a sua formação essa regionalização passou a abrir e acolher municípios de outras coordenadorias. Conforme Artigo 6º do capítulo 2 presente no Estatuto do Cisvale Jacuí, a entrada de novos consorciados pode ocorrer a qualquer momento e não exclui o município de participar de mais de um consórcio de saúde ao mesmo tempo, ou seja, são os interesses que delimitam a região de abrangência do consórcio.

Assim como no Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Pardo, o município para integrar o consórcio deverá encaminhar um pedido formal que será apreciado pela Assembleia Geral. Após ingressar deverá fazer o pagamento mensal de uma cota de entrada e depois mensal, que também é definida na Assembleia. Conforme o Entrevistado nº 6:

"O que for definido em assembleia é lei, porque o consórcio quando ele faz a sua peça orçamentária, ele não faz uma LDO, LDO faz o município, Leis Diretrizes Orçamentárias, porque o consórcio não faz lei, então ele faz uma peça orçamentária, ele faz o seu orçamento transformado em uma peça orçamentária. Aí faz com que todos os seus projetos e as suas coisas passem a integrar esse orçamento pra que tenha depois os recursos para poder honrar os compromissos assumidos" (Entrevistado nº 6, 17 de janeiro de 2023).

Do ponto de vista administrativo, o CI Jacuí é organizado da mesma forma que o Cisvale Vale do Rio Pardo, sendo composto por: Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva, Câmaras Setoriais e Comissão de Controle Interno, cujas funções e importância já foram expressas nas informações do consórcio anterior.

Para as eleições se formam chapas onde só concorrem os prefeitos, para ser da diretoria do consórcio tem que ser prefeito, isso é legislação. Então depois que o presidente eleito escolher o seu diretor, entendeu, isso é um cargo de confiança dele, ele bota quem ele quiser na direção para que isso aconteça. Da diretoria é o seguinte, depende do estatuto do consórcio, o nosso era

anualmente com direito a uma reeleição, agora eles mudaram o estatuto na última reunião, aprovaram em ata e mudaram e é de dois em dois anos com direito a reeleição. Mas isso é estatutário, é o estatuto que rege (*Entrevistado nº 6, 17 de janeiro de 2023*).

A partir do diagnóstico mais aprofundado apresentado acerca da origem das instituições citadas, percebe-se que de forma geral ambas surgiam a partir de uma necessidade coletiva que levou e ainda leva a mobilização de vários agentes da sociedade, reforçando a ideia de que ações regionais não se dão de forma isolada, mas são frutos de esforços coletivos.

Tendo como ponto de partida as colocações apresentadas acima, o próximo capítulo irá se debruçar em analisar quais são as contribuições dessas instituições para a região do Vale do Rio Pardo, bem como investigar os problemas decorrentes do processo de fragmentação do território. O questionamento que será o centro da discussão é: Como as diferentes regionalizações de instituições públicas regionais existentes no Vale do Rio Pardo influenciam as ações e políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional? Nesse momento traz à tona novamente a ideia de que as distintas regionalizações dentro de um mesmo território podem gerar uma falta de integração, acarretando profundas limitações e dificuldades para o planejamento e desenvolvimento regional.

4 DIÁLOGOS SOBRE A REGIONALIZAÇÃO NO VALE DO RIO PARDO: DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ERA DA FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL

A partir da construção das regionalizações apresentadas no capítulo anterior, novos desafios passaram a surgir no Vale do Rio Pardo ligados a dificuldade de integração que a fragmentação territorial tende a causar. Tendo como base o fato de que os processos de regionalização apresentam tanto aspectos positivos quanto negativos e o objetivo principal desse trabalho, esse capítulo retoma as regionalizações implementadas na região já trazendo os resultados da pesquisa que apresentam a discussão chave, finalizando com os problemas advindos dessas regionalizações, observados a partir das entrevistas

realizadas. Com base nisso também se aborda como o planejamento territorial pode ser um aliado no desenvolvimento da região.

4.1 Os desafios da fragmentação territorial sob o viés da sociedade civil

Toda a história possui um começo, começo esse que se altera paulatinamente, tendo como responsáveis os mais distintos personagens. Na região do Vale do Rio Pardo esses personagens são os agentes sociais, as instituições públicas e as organizações políticas e econômicas, que construíram e regionalizaram o território. Foram as relações entre esses agentes, instituições e organizações juntamente com os acontecimentos em nível global e local, e com as ações implementadas de a partir de normas e legislações nacionais, estaduais e municipais que moldaram o que hoje é o Vale do Rio Pardo.

Tomando essa ideia como ponto de partida, é relevante trazer à tona novamente a concepção de região que foi adotada na construção dessa abordagem. Conforme apresentado nos capítulos iniciais, a definição de região é demasiadamente ampla, pois perpassa por diversas ciências e sofre modificações ao longo da história. Tendo em vista que o objetivo principal deste trabalho é compreender como as diferentes regionalizações de instituições públicas regionais existentes no Vale do Rio Pardo influenciam as ações e políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional, a região aqui é vista como resultado de processos históricos, estando sujeita a constantes transformações, como as ocorridas com a implementação das regionalizações das instituições discutidas nesse trabalho.

Para a construção de uma região determinado território passa pelo processo de regionalização, que consiste na fragmentação de áreas em espaços menores (PERREIRA, 2000). Para Egler (2008) e Ribeiro (2005) a regionalização é resultado da ação de regionalizar, portanto, é consequência dos atos de um certo agente social e envolve um recorte espacial, temporal, de ação, bem como os sujeitos e conflitos sociais a eles relacionados. A partir da regionalização é possível identificar as particularidades de determinado espaço (LIMONAD, 2005).

Em síntese, essa fragmentação territorial se refere a divisão de determinado espaço geográfico em múltiplas partes, as quais frequentemente apresentam peculiaridades distintas no âmbito cultural, político e econômico. A regionalização do ponto de vista do planejamento regional também pode ser vista como um processo que busca reduzir as disparidades entre diferentes áreas e promover o equilíbrio socioeconômico em todo o país. Isso envolve medidas destinadas a impulsionar o desenvolvimento em áreas menos favorecidas e melhorar a distribuição de renda, entre outros aspectos relevantes (ROCHEFORT, 2003).

Os fatores que conduzem a tal fragmentação podem ter origem em diversas esferas, incluindo elementos geográficos, históricos e sociais que impactam a percepção das pessoas em relação às suas identidades territoriais. Ademais, essa fragmentação pode decorrer igualmente de políticas governamentais que, em alguns casos, desconsideram a realidade territorial das regiões e suas particularidades, e assim acabam fomentando a desintegração de determinados espaços em detrimento da formação de uma coesão territorial.

Essa diversidade pode dificultar a implementação de políticas públicas efetivas e de projetos na região como um todo. Seguindo essa linha de raciocínio, as regionalizações influenciam de forma direta e indireta na organização do território, no planejamento da ação governamental e no desenvolvimento regional. Entender os processos que levam a formulação dessas áreas oferece pistas para a possível solução de problemas enfrentados por estados, municípios e principalmente pela população inserida nesses espaços, ou que de alguma forma possuem relação com eles.

No caso do Vale do Rio Pardo, a fragmentação territorial pode ser observada a partir da atuação de diversas instituições públicas regionais como o Corede, as associações de municípios e os consórcios intermunicipais. Cada uma dessas instituições possui sua própria regionalização no território do Vale do Rio Pardo, o que acaba gerando sobreposições e conflitos de interesses, que serão analisadas neste capítulo com base nos relatos dos entrevistados.

Ao se trabalhar a regionalização que ocorre em territórios menores, a exemplo do que ocorre com as implementadas pelas instituições analisadas, os

efeitos dessa fragmentação tornam-se mais evidentes e possuem influência direta no desenvolvimento da região, o que nos direciona a levantar o questionamento motivador da realização desse trabalho: Quais são os desafios e potencialidades decorrentes dessa fragmentação territorial no Vale do Rio Pardo?

Para a obtenção de respostas a esse questionamento fez-se uso dos relatos obtidos através das entrevistas semiestruturadas aplicadas a um conjunto de indivíduos que vivenciaram ou vivenciam o processo da implementação das instituições ou que, de certa forma, são afetados ou beneficiados pelas ações exercidas por esse grupo. Além de presidentes, ex-presidentes, vice-presidentes e secretários executivos das instituições públicas regionais, buscou-se ouvir a opinião da sociedade civil, cujo papel é representar os interesses e necessidades dos cidadãos e grupos sociais, buscando garantir que suas vozes sejam ouvidas e consideradas pelas autoridades e demais tomadores de decisão.

Os representantes das instituições entrevistadas estão nomeadas da seguinte forma: Entrevistado nº 1 (Secretaria Executiva do Corede/VRP), Entrevistado 2 (Presidente do Corede/VRP) , Entrevistado nº 3 (Presidente do Corede/VRP), Entrevistado nº 4 (Presidente da Amvarp), Entrevistado nº 5 (Presidente da AMCSERRA), Entrevistado nº 6 (Presidente do Cisvale Jacuí), Entrevistado nº 7 (Presidente do Cisvale Vale do Rio Pardo), Entrevistado nº 8 (Representante do Arranjo Produtivo Local de Agroindústrias Familiares do Vale do Rio Pardo), Entrevistado nº 8 (Representante da Associação do Comércio e Indústria de Candelária - ACIC), Entrevistado nº 9 (Representante da Associação dos Fumicultores do Brasil - Afubra) Entrevistado nº 11 (Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais).

Convém trazer aqui breves esclarecimentos acerca da definição de sociedade civil em virtude da importância desse grupo para a análise do trabalho. A sociedade civil pode ser caracterizada como sendo “[...] formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, sendo as principais o sistema escolar, as igrejas, as associações profissionais e da cultura” (GRAMSCI. 1991, p. 32). A definição de sociedade civil, assim como o próprio conceito de região, apresenta distintas definições que

são alteradas ao longo das épocas e com as próprias concepções históricas. Para Bresser: “[...] a sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho de Estado. Situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado” (BRESSER, 1999, p. 69). Ou seja, representam interesses coletivos e atuam na esfera pública em prol do bem-estar social.

Como são analisados aqui um grupo de instituições que sob certos aspectos estão ligados ao governo, buscar o contraponto da sociedade civil é primordial para entender a história por trás das regionalizações e seus impactos na população, organização social e no próprio desenvolvimento regional. Considerando o papel desse grupo para a análise, nada mais justo que começar essa discussão dando voz às declarações da sociedade civil. Portanto, destaca-se agora o primeiro ponto da discussão que conduzirá a entender os impactos da fragmentação territorial na região: Como é a relação entre sociedade civil e as instituições públicas analisadas?

Afirmações iniciais poderiam pressupor que a sociedade civil e as instituições públicas possuem estreitas relações, visto que os objetivos das instituições buscam atender também a sociedade civil. Todavia, durante a realização das entrevistas notou-se a falta de conhecimento por parte da sociedade civil sobre qual o papel dessas instituições, o que elas fazem e onde elas atuam, o que logo de cara configura-se o primeiro problema de integração dentro do Vale do Rio Pardo.

Como membros da sociedade civil da região do Vale do Rio Pardo foram entrevistadas a Associação do Comércio e Indústria de Candelária (ACIC), o Arranjo Produtivo Local da Agroindústria e Alimentos da Agricultura Familiar do Vale do Rio Pardo (APL/VRP), a Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Candelária. Optou-se por esse grupo específico por serem entidades relevantes em atuação dentro da região.

Os representantes desse grupo ao serem questionados acerca da existência das instituições públicas regionais, informaram que conheciam as instituições de forma geral, mas em relação a exatamente qual o papel e a área

de abrangência destas, notou-se certa dificuldade na resposta. Sobre esse questionamento, o Entrevistado nº 8 que representa o APL informou:

“Assim antes eu já tinha ouvido falar dele (Corede) mas eu fui conhecer mesmo o funcionamento e quem participa só a partir da minha inserção dentro do APL em 2018, quando eu começo a trabalhar no APL. Como o APL tinha essas ligações com todos esses órgãos aí eu comecei a conhecer um pouco mais do funcionamento e tal, isso a partir de 2018 dentro da minha inserção no APL que atuava dentro ou em conjunto com eles né (ENTREVISTADO nº 8, 20 de março de 2023).”

O representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Entrevistado nº 11 respondeu o seguinte:

Eu conheço eles pela atividade do Sindicato né. Pela atividade sindical a gente sempre termina estando ou entrando em contato ou participando, tanto com a questão do Corede como da questão da Associação dos Municípios. A que a gente conhece um pouco menos digamos sobre o funcionamento é os planos de saúde, os consórcios intermunicipais. Os consórcios a gente tem menos conhecimento, a gente também por outro lado não tem um grande conhecimento né porque no Corede aqui, nós temos uma divisão de tarefas no Sindicato, que cada diretor cuida de uma área né e o nosso diretor tesoureiro aqui é o que por um bom tempo participou aí das reuniões, das discussões do Corede e tudo mais, pela função dele ser presidente do conselho agropecuário, então aí a gente já deixava para ele mas um digamos que um leve conhecimento se tem sobre todas elas né (ENTREVISTADO nº 11, 24 de março de 2023).

Já o Entrevistado nº 9 que representa a ACIC e o Entrevistado nº 10 da Afubra, foram mais sucintos na resposta. O primeiro informou apenas que sim, que tinha conhecimento da existência das instituições e que conhecia um pouco mais as ações do Corede. Já o segundo em sua resposta não informou ter conhecimento sobre os consórcios intermunicipais de saúde.

Muito além do que saber da existência dessas instituições está o fato de conhecer a área de abrangência delas, pois permite ter ciência de quais são os serviços públicos disponíveis na região, quem são os responsáveis por sua gestão, bem como compreender como podem ter acesso a eles. Ao serem questionados sobre o conhecimento da área de abrangência dessas instituições e respectivas regionalizações as respostas foram as seguintes:

Entrevistado nº 8:

Sim, conheço, o próprio Corede por exemplo pegando os 23 municípios do Vale do Rio Pardo, na microrregião sul, pegando Pantano, Encruzilhada do Sul, aqui a região central, General Câmara, Mato Leitão aqui né pega essa região mais central, Santa Cruz, pega Vera Cruz, até Herveiras, Sinimbu, Boqueirão do Leão e vai a região microrregião norte com a de Sobradinho e Arroio do Tigre, Ibarama.

Aquela lá que era da área de abrangência do próprio APL também (ENTREVISTADO nº 8, 20 de março de 2023).

Para o entrevistado nº 8 essa forma de regionalização pode ser avaliada como algo positivo e negativo. Ainda conforme o seu depoimento:

Pegando o exemplo do Corede, para não se dividir em mais Coredes ficou numa uma abrangência é interessante. O problema é que tem a diferença dessas regiões, diferenças tanto da questão geográfica, tanto na questão produtiva, a questão de econômica. E tem também uma questão de diferença entre Coredes, tem uma pequena separação entre a entre Corede Centro-Serra e em Região Baixa aqui em micro assembleias, até para a preservar um pouco mais a os interesses da região do Centro-Serra e o interesse da região baixa aqui. Então é preciso respeitar que existem diferenças, a região de baixa tem seus interesses, a região Centro-Serra tem outros e nem sempre é possível fazer essa aproximação dos interesses. E dos municípios como tem o consórcio Centro-Serra, tem o Consórcio do Vale do Rio Pardo aqui embaixo, uma região mais parecida, já tem os seus interesses mais alinhados, salvo as questões econômicas que apresentam diferenças como Santa Cruz sendo o polo na Venâncio também, comparado aos outros municípios. E dentro do Corede ainda há uma dificuldade de participação por exemplo de Pantano, Encruzilhada, pela distância, não sei se eles se encontram representados dentro da ação do Corede aqui, tem algumas diferenças e essas diferenças as vezes não consegue abraçar todos eles (ENTREVISTADO nº 8, 20 de março de 2023).

As declarações desse entrevistado confirmam uma das hipóteses que se acreditava existir como desafio para o desenvolvimento da região. Conforme apresentado em seu depoimento, as diferenças entre os municípios e a própria localização levam a uma dificuldade de participação e inclusão dos municípios localizados mais distantes das sedes das instituições.

A falta de proximidade física leva a uma falta de conhecimento sobre as atividades e necessidades das outras instituições, o que pode dificultar a integração de esforços para a realização de objetivos comuns. A partir do que foi colocado pelo Entrevistado nº 8, as diferenças municipais somando-se ao fator de localização são entraves para a integração dos próprios municípios que fazem parte das instituições analisadas.

Sobre o mesmo questionamento o Entrevistado nº 11 expressa:

Bom, o Corede apesar de ser o que a gente mais tem preeminência com ele por causa das finalidades né, é o que eu saberia menos te dizer a abrangência, eu não sei até onde quais todos os municípios que ele abrange tá. Mas as associações dos municípios daí pega uma no Centro-Serra e outra no Vale do Rio Pardo. Candelária é o divisor de águas, porque Candelária pega aqui a Serra e pega o Vale do Rio Pardo. Candelária já fez parte da Associação do Vale do Rio Pardo e já fez parte também da Associação do Centro Serra de municípios né, hoje Candelária permanece fazendo parte do Vale do Rio Pardo, aí

inclusive com um bom legado aí porque nosso ex-prefeito Paulo Butzke foi presidente aí por duas oportunidades se não me falha a memória. Também foi presidente do consórcio aí também, então por isso a gente também fica sabendo muito da atuação né, digamos de forma indireta né porque já que é composta pelos prefeitos. E os consórcios que eu saiba que atuam na área da saúde né, inclusive está sendo formado um agora no centro Serra né, que inclusive tem uma emenda do deputado Heitor de mais de 1 milhão de reais lá para viabilizar e a gente o que escuta é muito bem falado digamos positivamente pelo atendimento aí que facilita para os municípios. Digamos que eu conheço ele pelo que eu vejo falar né, já os sindicatos não atuam junto a ele (ENTREVISTADO nº 11, 24 de março de 2023).

O depoimento desse entrevistado mostra que nem todas as instituições públicas regionais são conhecidas dentro da região. Ter noção mais clara da área de abrangência dessas instituições é um passo importante para garantir que elas cumpram seu papel de servir ao interesse público e atender às necessidades da população. Sem esse conhecimento a população abstêm-se de vantagens como o de implementação de políticas públicas e projetos que atendam as demandas dos municípios simplesmente por desconhecer as possibilidades.

Ainda do ponto de vista da localização territorial, também foi perguntado aos representantes da sociedade civil se a área onde está a sede dessas instituições facilita ou dificulta o acesso, visto que é impossível situar-se em todos os locais ao mesmo tempo e a escolha do município em que se implementa a sede pode beneficiar alguns e tornar o contato e deslocamento mais complexos para outros.

Com base na visão dos entrevistados nº 8, 9 e 11 a questão da localização da sede não apresenta interferências, pois a centralização entre os municípios favorece o acesso. Nas palavras do Entrevistado nº 11:

“Acredito que facilite porque um deles está aqui em Santa Cruz né e Santa Cruz aqui é como digamos é a capital aqui da região, então ele fica muito bem localizado e facilita e o consórcio de Sobradinho pelo que eu tenho conhecimento que está sendo organizado vai ficar em Sobradinho que também é centralizado, bem centralizado. Inclusive havia discussão uma possibilidade de levar para Cachoeira, para outra região né e ele terminou permanecendo em Sobradinho e eu acho que vai ficar bem localizado também.” (ENTREVISTADO nº 11, 24 de março de 2023).

Sobre a mesma pergunta, o Entrevistado nº 10 disse o seguinte:

A área de localização dos municípios é bastante dispersa, mas não considero nem facilitar e nem dificultar os serviços tanto do Conselho

Regional, como das Associações dos Municípios como do Consórcio. (ENTREVISTADO nº 10, 28 de abril de 2023).

A resposta do Entrevistado nº 8 apesar de afirmativa, também apresentou dualidades, de acordo com o seu depoimento:

Eu acredito que sim, porque Santa Cruz, pensando dentro das microrregiões Norte, Sul e Central, fica na região mais central. Então para quem vem das duas pontas é mais no centro, Santa Cruz é um polo dessa região e a própria universidade onde fica o Corede, também já abrange outros encontros, então ela já é um ponto de encontro dessas entidades né. Mas para os representantes da sociedade civil ficou um pouco mais complicado, principalmente para quem é mais das pontas da região. Eles não acessam e de certa forma não conhecem a existência por estarem distantes, estarem nas microrregiões norte e sul, nas extremidades. Então muitas vezes elas acabam não conhecendo e dessa forma também não participando, o que também inclusive é a dificuldade de conseguir votos pra própria consulta popular, dificuldade de votar nos projetos, enfim, e às vezes também não acaba conhecendo para onde é que vai esse projeto onde esse recurso vai, de que forma ele está sendo gestado (ENTREVISTADO nº 8, 20 de março de 2023).

Com base no depoimento desse entrevistado, fica evidente que nem todos os municípios conseguem ser plenamente representados pelas instituições porque a distância coloca-se como fator de entrave na hora da escolha e do favorecimento a esses municípios através de projetos, como no caso relatado.

As instituições como o Corede, Amvarp, AMCSerra e Consórcios Intermunicipais foram criadas para promover o desenvolvimento regional, coordenando ações e políticas públicas entre diferentes municípios e outras entidades regionais. Logo, a sociedade civil deve participar ativamente dessas instituições, essa participação é fundamental para a construção de uma região mais democrática e participativa, onde as decisões e políticas públicas reflitam as necessidades e anseios da população local.

4.2 Integração ou desintegração regional? As dualidades que permeiam a regionalização

Uma região não se autoconstrói, ela é o resultado do desejo de um determinado indivíduo ou grupo e a regionalização pode-se dizer que é a forma com que esse desejo se viabiliza. Conforme já explorado nos capítulos anteriores,

a regionalização do Vale do Rio Pardo vem sendo construída há décadas através da emancipação municipal e ações governamentais. Sendo assim é inevitável pensar que isso terá impacto sobre as regionalizações atuais, o tempo passa, as características que compõe os municípios do Vale do Rio Pardo não são exatamente as mesmas da época em que as instituições públicas regionais foram criadas. No tópico anterior destacou-se a questão do impacto da localização das instituições para a sociedade civil e nisso foi pautado pelos entrevistados que ocorrem dificuldades em relação a esse aspecto.

A localização está diretamente ligada ao território ao passo que também está vinculado a regionalização. Portanto, o mesmo questionamento feito a sociedade civil sobre a adequação das regionalizações também aplicou-se aos representantes das instituições tendo em mente o pressuposto de que talvez as regionalizações já não estejam mais adequadas às atuais demandas da região. Como foram entrevistadas distintas instituições, essa indagação deve ser analisada com base nas entrevistas referentes à cada instituição.

Iniciando-se pelo Conselho Regional de Desenvolvimento, instituição a qual se conseguiu-se realizar o maior número de entrevistas por instituição, foram obtidas três respostas a essa pergunta. Nas palavras do Entrevistado nº 1:

Não está adequada. Opinião pessoal. A atual regionalização é muito abrangente e os municípios apresentam distintas características, o que dificulta o trabalho. Além das distâncias geográficas. (ENTREVISTADO nº 1, 13 de janeiro de 2023).

O Entrevistado nº 2 apresenta uma visão distinta da anterior, ao ser questionado se a regionalização atendia as demandas atuais ele respondeu:

Sim, eu creio que sim. Acho que nossa região está relativamente adequada, talvez com uma ou outra situação. Talvez olhando para Encruzilhada parece que fica num certo extremo, mas nós temos assim dentro da macrorregião do Vale do Rio Pardo, também um conceito, um entendimento inclusive uma prática de mostrar duas microrregiões. Na região Centro-Serra são oito municípios, Passa Sete, Segredo, Sobradinho, Arroio do Tigre, Estrela Velha, Tunas e Ibarama e as comunidades do baixo Vale são os outros 15 municípios. Então, mesmo o Corede sendo um território macro, nós temos assim um entendimento de que existem algumas peculiaridades de cada microrregião que as distinguem, que as diferenciam. Então, por exemplo, quando a gente discute consulta popular normalmente a gente tem uma espécie de acordo de olhar para os interesses mais imediatos da região Centro-Serra e para os do baixo Vale que por vezes coincidem, mas por vezes são um pouco mais específicos.

Então creio que o nosso território está adequado e nós conseguimos criar essa cultura de reconhecimento das microrregiões dentro da nossa região (ENTREVISTADO nº 2, 24 de fevereiro de 2023).

O Entrevistado nº 3, dessa mesma instituição e que atuou nos primórdios da implementação da regionalização informou de forma objetiva e suscita: “No período que atuei, correspondia” (ENTREVISTADO nº 3, 24 de março de 2023). Sobre essas declarações convém destacar que o Entrevistado nº 1 atua de forma mais direta e a mais tempo no Corede que os demais, portanto é notável que perceba detalhes pontuais que os demais não identificam.

Ao realizar a mesma pergunta para o Entrevistado nº 4, representante da Amvarp, ele informou sucintamente que também se adequa. A mesma resposta foi obtida do representante do AMCSerra que disse que está adequada porque “[...] Os Municípios têm formação semelhante, com principais rendas vindas do meio rural” (ENTREVISTADO nº 5, 12 de janeiro de 2022)

O entrevistado nº 6 que representa o Cisvale Jacuí também foi positivo sobre a regionalização atual e ainda disse:

Sim, porque os interesses são os mesmos. Eles só têm uma divisa, essa divisa de municípios é uma coisa criada porque os processos, as demandas são os mesmos entendeu? A sua área de abrangência no Consórcio, quando você está consorciado se multiplica, porque dentro do consórcio todos os municípios eles têm abrangência. Quer ver uma coisa interessante? No desenvolvimento regional, eu estava fazendo uma palestra no Rio de Janeiro a pouco tempo sobre o desenvolvimento regional que diz o seguinte: se tu analisar da seguinte maneira, o consórcio na área de, vamos pegar a área agrícola das agroindústrias, hoje ele era proibido vender algum produto que fosse criado no município, pra fora de seu município de origem, você tinha que trabalhar aquele município que não tinha registro no Cispoa, ou no Suasa. Tu tinha que trabalhar ele na área municipal com o SIM, o SIM era (serviço de inspeção municipal), então tu trabalhava só dentro do teu município, a partir da legislação se você está consorciada você pode trabalhar o seu produto nos 12 municípios, porque ninguém vai tirar ele. O consórcio ele faz parte dos 12 municípios, então se você fizer o teu registro no SIM do seu município, sobre o escopo do consórcio você multiplica por doze o seu potencial de venda. Então para o desenvolvimento regional ele é uma ferramenta de suma importância porque ele dá condições para que produtos produzidos em um município possa circular dentro da área do consórcio sem barreira. ((ENTREVISTADO nº 2, 17 de janeiro de 2023).

Obtendo-se a comparação entre os questionamentos apresentados anteriormente observa-se uma divergência de ideias: Se a sociedade civil desconhece a área de atuação das instituições públicas regionais, como então essas instituições podem afirmar que as regionalizações se adequam às atuais

demandas da região? Essa ambiguidade é identificada também no depoimento do Entrevistado nº 1 que, diferente dos demais representantes das instituições públicas, afirma que não atende.

Ou seja, dentro da mesma instituição há opiniões contrárias sobre o mesmo aspecto, deixando claro que existe uma falta de diálogo interno e do próprio conhecimento institucional por parte dos integrantes, visto que o Entrevistado nº 1 tem mais conhecimentos sobre a realidade da região do que os entrevistados nº 2 e 3, por atuar mais tempo dentro do Corede.

A adequação das regionalizações às demandas atuais das regiões em que elas se inserem é extremamente importante por diversas razões. Dentre essas razões está o fato de que uma regionalização inadequada pode levar a uma alocação inadequada de recursos e investimentos, resultando em subdesenvolvimento e desigualdades regionais. Por exemplo, se uma região que tem necessidades específicas de desenvolvimento econômico for classificada erroneamente em uma categoria que não considera essas necessidades, ela pode não receber os recursos necessários para prosperar.

Além disso, a adequação das regionalizações às demandas atuais das regiões em que elas se inserem pode ajudar a garantir que as políticas públicas e programas governamentais sejam mais eficazes. Uma regionalização que leva em consideração as necessidades e particularidades de cada região pode ajudar a identificar as melhores estratégias e ações para promover o desenvolvimento regional. Uma regionalização adequada também pode contribuir para a coesão social, incentivando a participação e a cooperação entre as diferentes áreas geográficas e populações da região. Isso pode ajudar a reduzir as desigualdades regionais, a promover a solidariedade e a aumentar o senso de pertencimento à comunidade.

Tendo por base que um dos objetivos principais do trabalho é identificar os desafios e potencialidades existentes para a articulação e integração de ações das instituições em prol do planejamento regional foi realizado o seguinte questionamento aos representantes das instituições públicas analisadas: As desigualdades entre os municípios atrapalham a execução das ações da instituição? Como isso é percebido?

Levantar esse questionamento foi necessário devido a premissa de que as desigualdades entre os municípios podem dificultar a execução das ações de instituições públicas regionais dentro do território de uma região. Isso porque as desigualdades socioeconômicas, de infraestrutura e de capacidade administrativa podem impactar na capacidade de cada município em lidar com as demandas e desafios específicos da região. Por exemplo, um município com pouca infraestrutura de transporte pode ter dificuldades em receber e distribuir insumos ou equipamentos de saúde enviados por uma instituição regional de saúde. Da mesma forma, um município com menos recursos financeiros pode ter dificuldades em atender às demandas de uma instituição regional de assistência social.

Estudos acerca desse impacto já foram realizados em outros estados a exemplo de um artigo publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, em 2019, que apresenta em seus resultados conclusivos que problemas relacionados a falta de escala, principalmente em municípios menores, bem como deficiências na estrutura administrativa, constituem obstáculos significativos na eficiência de serviços públicos para a população. Além disso, as desigualdades entre os municípios podem levar a uma competição desigual por recursos e investimentos, o que pode afetar a implementação de políticas públicas regionais. Municípios mais desenvolvidos do ponto de vista de seu PIB, por exemplo, podem ter mais facilidade em obter financiamento para projetos regionais, deixando os municípios menos abastados economicamente em desvantagem. Ou seja, as diferenças fazem emergir novas desigualdades socioespaciais e levam inclusive à fragmentação territorial (BELLINI e STEPHAN, 2015).

Sobre essa questão das desigualdades entre os municípios o Entrevistado nº 2 informou que:

Nós temos clareza de que a média pode ser uma referência a vários setores, mas nós temos de fato grandes diferenças, entre os municípios, a realidade de um município para o outro ela é muito distinta. Tanto é que temos regiões muito pobres e outros que podem ser consideradas ricas. Então a gente tem de fato uma certa discrepância. Se isto Juliana atrapalha o trabalho? Não, eu acho que são indicadores que nos remetem a buscar uma maior equidade entre as regiões, tentar exatamente mitigar as carências e os graus de

pobreza. A região Centro-Serra, ela é uma região em termos gerais um pouco talvez mais carente que a do Baixo Vale, razão pela qual falei antes, a gente olha ela de uma forma distinta enquanto microrregião, nas suas peculiaridades, mas eu não diria que isso atrapalha o desempenho do Corede não. Desafio que nós temos sim enquanto buscar uma sociedade próspera e com menos diferenças (*ENTREVISTADO nº 2, 24 de fevereiro de 2023*).

Em seus relatos, o entrevistado nº 3 que atuou na mesma instituição, porém em período distinto, informou que nos primórdios da implementação do Corede os municípios menores eram desfavorecidos nas votações por terem menor população. Nas palavras do entrevistado:

Olha, eu acho que nós tivemos que ajustar no decorrer do tempo por exemplo a questão da votação. Os municípios com menos votos influenciavam menos, aí então passamos a discutir que deveria ser proporcional à população os municípios para receber tinham que ter uma votação mínima de tantos por cento da população, o que favoreceu de novo os menores. Mas antes sim, o fato de ter o maior número de votantes em Santa Cruz fazia com que muitas vezes só projetos de Santa Cruz e das cidades maiores fossem votados (*ENTREVISTADO nº 3, 24 de março de 2023*).

Para o Entrevistado nº 4 que atuou na Amvarp bem como os representantes das demais instituições informaram que o tamanho dos municípios não é um problema, pois todos têm os mesmos direitos dentro da instituição.

Não isso não atrapalha, tu sabe que isso é extremamente benéfico tá, porque os municípios pequenos, eles não têm aquilo que eu falei lá no início, eles não têm força de maneira individual. Então é, não pública desta forma tá, mas é mais ou menos como eles entram na carona, entendeu, os municípios menores, é bom porque é o seguinte, o município grande ele sempre está mais avançado, ele tem mais estrutura e tem mais RH né mais pessoas nas áreas específicas. Então normalmente ele está mais qualificado, município maior normalmente ele está mais qualificado, não é regra, mas normalmente ele está mais qualificado. Os municípios menores, quanto menor maior a deficiência e quanto mais tu fores para áreas específicas assim, moderadas, a deficiência e a dificuldade aumentam ainda mais. Então não atrapalha de forma nenhuma, porque os municípios menores eles já entenderam que é salutar e que é interessante essa vida em conjunto que eles acabam pegando uma carona tá e aí a coisa a flui e eles vão juntos no barco sabe, vão junto no andar da carruagem. Claro que cada uma dentro das suas limitações né, óbvio, é que a gente não pode comparar Santa Cruz com outro princípio menorzinho né. Mas os problemas são mais ou menos parecidos com um grau maior né, os problemas em Santa Cruz são maiores, porque a cidade é maior, os problemas de Vale Verde são menores porque a cidade é menor, mas são muito parecidos os problemas (*ENTREVISTADO nº 4, 02 de fevereiro de 2023*).

Uma das motivações do trabalho é identificar os principais desafios enfrentados pelas instituições analisadas para a integração e o desenvolvimento do território, sendo assim, questionou-se os entrevistados sobre dois pontos: Quais são os maiores desafios enfrentados ao se tentar dialogar com as lideranças de outras instituições públicas que atuam na região? Que fatores você acredita serem responsáveis pela integração ou falta de integração regional quanto ao desenvolvimento de projetos em prol do desenvolvimento regional?

Acerca do primeiro questionamento, o Entrevistado nº 2 informou que existem vários empecilhos como a falta de consciência do papel da instituição na região, a própria falta de diálogo entre elas e um terceiro ponto destacado pelo entrevistado foi a falta de investimentos em infraestrutura técnica que dificulta maior execução de ações principalmente voltadas aos projetos, que é um fator de integração institucional. Nas suas palavras:

A falta de consciência do papel do Corede. O Corede hoje não tem uma estrutura, digamos encorpada para operar, assim eu por exemplo, meu trabalho é voluntário, absolutamente voluntário, é uma dedicação voluntária. A gente conta com uma secretária executiva, então por exemplo, até pra gente monitorar o desempenho dos projetos na região, para acompanhar para ter uma interlocução mais efetiva com todas as instâncias hoje nós não temos poder de fogo, então eu diria assim a maior carência que nós temos hoje é de uma estrutura mais encorpada principalmente da parte técnica, que possa trabalhar projetos, possa acompanhar projetos né, uma valorização maior por parte do governo, de todos, não é deste, é de outros os últimos governos. Eu diria assim, olham para os Coredes quando precisam trabalhar consulta popular né. Não é uma crítica, é um fato, a gente tem percebido isso, praticamente é uma manifestação de todos os Coredes. E o outro desafio exatamente é a gente trazer para dentro todas as instâncias para o debate, normalmente as instâncias participam mais quando elas têm um interesse direto e imediato, vamos assim dizer, veio o recurso da consulta popular aí eu tenho interesse, eu tenho projeto, aí eu me envolvo mais me engajo mais no debate na mobilização das discussões e no trabalho em si. Se não há algo que me interessa assim diretamente, eu não tenho a mesma participação, a mesma lógica. Então isso está muito ligado à consciência daquilo que seria o papel, o poder, o potencial de um conselho regional de desenvolvimento, é muito difícil a gente evoluir nesta conscientização (*ENTREVISTADO nº 2, 24 de fevereiro de 2023*).

Como pode-se perceber na declaração acima, a falta de comunicação e compreensão do papel da instituição perante as demais lideranças prejudicam o diálogo e integração, levando a perdas quando se trata da execução de projetos.

Se não houver uma troca clara de informações e ideias, torna-se mais desafiador encontrar soluções conjuntas.

Outro aspecto que foi indicado nas entrevistas trata-se do interesse individual de cada instituição que em diversos momentos não alcança o coletivo. Sobre esse problema, o Entrevistado nº 4 deixa claro o seguinte:

Sempre é o interesse, porque cada instituição, cada associação tem os seus interesses. Exemplo, se nós formos conversar entre a Amvarp e a Amvat, associações do Vale do Taquari e Amvarp do Vale do Rio Pardo, já tivemos oportunidade em que conversamos às duas associações, qual é o problema né? São os interesses particulares que cada associação tem e aí você conseguir equalizar isso é bem complicado, é bem difícil. Mas a gente tem que tentar, é a arte do convencimento né mais ou menos como você argumenta para um juiz e tenta convencer o juiz que você tá certo, que você tem o direito sobre aquela determinada coisa. Mas os interesses é o maior entrave, é o maior dificultador são os interesses que cada associação, seja ela como eu disse Amvarp, Amvat, Cisvale, Corede, enfim, quando a gente consegue equalizar isso tudo e convergir as forças num único sentido, todos caminhando pro mesmo lado, daí fica bom e fica fácil. Agora até que a gente consiga fazer isso tá, tem que fazer umas quantas reuniões (ENTREVISTADO nº 4, 02 de fevereiro de 2023).

O fato de cada instituição pública e até mesmo município ter suas próprias prioridades e interesses dificulta a busca por objetivos comuns. Sobre isso, Boisier (1996) já afirmava que "O desenvolvimento resultará apenas de uma interação densa e inteligentemente articulada, mediante um projeto coletivo ou um projeto político regional. Do contrário, não se terá senão uma caixa preta, cujo conteúdo e funcionamento se desconhece (BOISIER, 1996, p. 137)". Ou seja, cultivar a individualidade só afasta ainda mais as instituições do objetivo principal que é promover o desenvolvimento do Vale do Rio Pardo e as direciona para um caminho incerto e difícil.

A elaboração de um projeto integrado de desenvolvimento requer a identificação e implementação de mecanismos que permitam superar barreiras recorrentes em empreendimentos isolados, transformando-as em oportunidades de geração de espaços colaborativos entre o setor produtivo e as instituições. Tal abordagem pode fortalecer o capital social de determinada região, bem como facilitar a formação de redes organizadas de reciprocidade e solidariedade (AVELAR E SCHNEIDER, 2018).

Ao passo que foram entrevistados representantes de outras instituições públicas, a visão sobre desafios e dificuldades presentes é distinta. Para o Entrevistado nº 7 não existem desafios e dificuldades, pois o Cisvale/VRP possui muita credibilidade na região. Diferente dessa resposta o Entrevistado nº 6 do Cisvale Jacuí apresenta outro ponto de vista, conforme suas palavras:

O maior problema que os consórcios enfrentam é interno, que é o entendimento dos secretários municipais, porque começa a criar o ciúme. Pior ciúme que existe é de cargo, ciúme de cargo tu faz qualquer negócio, entendeu, e isso as vezes tranca o andamento. O que deve ser feito para um consórcio ficar redondo? Tem que dar conhecimento para as câmaras de vereadores, pros secretários municipais, no geral de como que funciona a entidade, que o consórcio nada mais é do que uma ferramenta de gestão, ele é uma ferramenta de gestão que é aberto agora com força de legislação, ele pode ser aberto em câmaras setoriais, por exemplo no Vale do Jacuí, hoje ele atende todas as políticas públicas, tudo que o município faz o consórcio pode fazer, ele trabalha na educação, no turismo, no desporto, na agricultura, no meio ambiente, na saúde, enfim, em todas as políticas, fazendo o que? Seja aberto câmaras setoriais e essa câmara setorial forme um fórum permanente de debate com relação a área de atuação. (ENTREVISTADO nº 6, 17 de janeiro de 2023).

Após a apresentação das respostas dos entrevistados sobre um dos pontos cruciais que o trabalho busca compreender, percebe-se que não há pleno diálogo entre todas as instituições, essa falta de diálogo dá-se pelo ciúme, o interesse individual de cada instituição e a falta de consciência do papel de cada uma perante às demais.

Sobre a importância da comunicação Sousa et al. (2009) resume em poucas palavras: “tudo que é construído, ou destruído, é pela comunicação ou ausência dela” (SOUSA, FANTINI, DALLAGNOLI & MORESCO, 2009, p. 3). Sendo assim, o diálogo faz-se elemento crucial entre instituições que possuem o mesmo objetivo. O diálogo, tanto interno quanto entre instituições públicas, é uma ferramenta de aproximação entre as instituições, sem ele abre-se espaço para o fracasso. Conforme relatado pelo Entrevistado nº 6, a falta de entendimento interno gera ciúmes e o ciúme vira um empecilho para o funcionamento institucional.

Outro fator que precisa ser esclarecido em relação às respostas obtidas acima é que, para determinadas instituições como o caso do Cisvale/VRP e a Associação dos Municípios do Centro-Serra não há problemas em dialogar com

outras. Esses apontamentos distintos levam a refletir sobre o seguinte ponto: por que para algumas instituições o diálogo é um problema e para outras não?

A resposta nesse caso muito provavelmente está nos objetivos de cada instituição e na própria regionalização. As dificuldades evidenciam-se com maior ênfase na relação entre o Corede e as demais instituições porque essas estão inseridas dentro de um território mais amplo que é o próprio Corede.

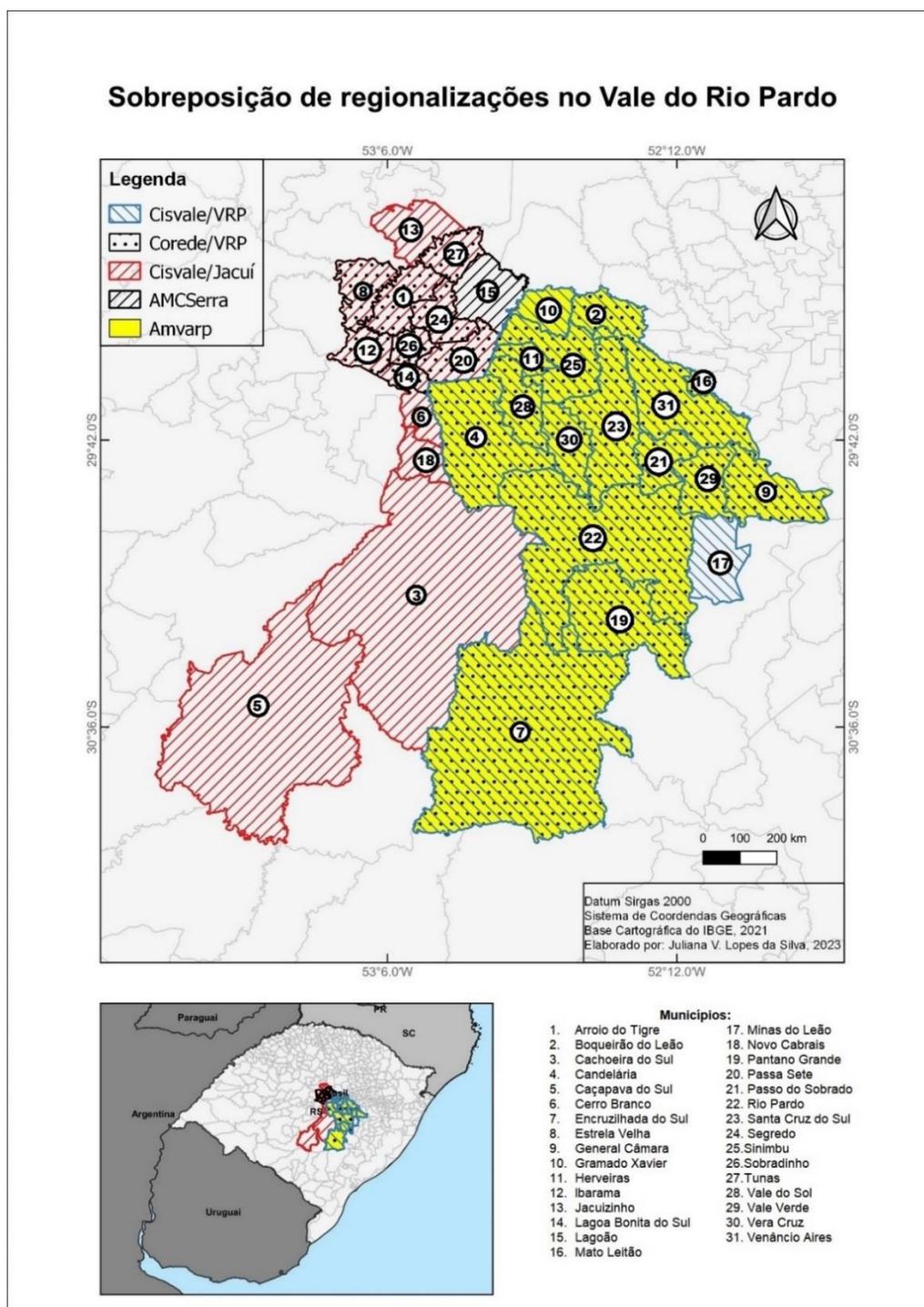
A partir do Corede as associações municipais e consórcios intermunicipais podem colocar seus projetos em prática através de verbas obtidas com a consulta popular. Já o Corede, por sua vez, por envolver todos os municípios do Vale do Rio Pardo, diferente das outras instituições, não consegue dar conta dos interesses individuais de cada uma das outras regionalizações existentes criadas com o surgimento das instituições citadas. Como bem aponta o Entrevistado nº 2, o pleno envolvimento das demais instituições só ocorre quando as interessa e as mesmas venham ser beneficiadas.

Esse fato direciona a outra pergunta: Se o objetivo do Corede é fomentar a participação de todas as esferas da sociedade regional na análise de suas necessidades e potencialidades e ser o meio onde os municípios e a própria população pode criar e implementar políticas e diretrizes para promover o desenvolvimento integrado da região e diminuir os desequilíbrios intrarregionais, não seria lógico ter maior diálogo e participação das demais instituições como consórcios e associações municipais? Então por que não o fazem? Por que ainda o papel do Corede/VRP não é reconhecido e a participação das demais instituições só é mais presente no momento da consulta popular? Mais uma vez o individualismo se coloca como a “pedra no sapato” da integração e do desenvolvimento regional.

Bandeira (2000) deixa claro que nem sempre se reconhece por parte das instituições que muitos dos problemas econômicos e sociais que afetam os municípios requerem soluções em conjunto. Consequentemente, os problemas são muitas vezes tratados como questões locais, deixando de serem identificados e resolvidos de maneira colaborativa com as demais instituições que podem (e em alguns casos apresentam) os mesmos desafios, perdendo-se assim a oportunidade de desenvolver uma solução efetiva para um problema comum e a falta de diálogo torna essa situação recorrente.

Sobre esse aspecto é possível identificar na representação da figura 22 que as instituições públicas apresentam suas regionalizações interligadas territorialmente, sendo assim a primeira leitura que se faz é que ocorre uma interligação entre essas instituições. Contudo, com base nos relatos dos entrevistados, muitas vezes a integração está apenas no papel e em mapas.

Figura 22 – Sobreposição das regionalizações das instituições públicas regionais do Vale do Rio Pardo



Fonte: Elaborado pela autora

A realidade que se enfrenta é uma crescente individualidade e falta de diálogo, entre as próprias instituições e com a população. Além disso, a cooperação entre as instituições só é efetiva quando as convém resultando em lacunas na prestação de serviços e na falta de coordenação em projetos de desenvolvimento regional que serão exemplificados no tópico seguinte. Por fim, essa sobreposição associada a ações desarticuladas cria barreiras à inovação, tornando difícil para a região experimentar novas abordagens de desenvolvimento em virtude de desentendimentos ou individualidade.

Levando esse debate para a esfera da sociedade civil, grupo que conforme já mencionado, teve representantes ouvidos, fez-se o seguinte questionamento: Já teve dificuldade em dialogar ou no encaminhamento de alguma demanda com alguma das instituições citadas? Caso sim, qual foi o motivo?

Sobre essa pergunta, os representantes da sociedade civil responderam positivamente. Não houve nenhum apontamento de dificuldade em relação ao diálogo. De acordo com os entrevistados desse segmento existe um diálogo permanente e boa relação. A presença de comunicação entre sociedade civil e as instituições analisadas coloca-se como um fator de potencialidade dentro do Vale do Rio Pardo, pois possibilita o compartilhamento de conhecimentos e experiências, facilitando a obtenção de soluções mais abrangentes e efetivas para os desafios enfrentados pela sociedade. Portanto, a existência de canais de diálogo contínuo entre as instituições e a sociedade civil é um indicativo de que está se traçando um caminho para o fortalecimento da participação da população e de um desenvolvimento regional sustentável e inclusivo.

Bandeira (2000) afirma que para que isso aconteça, deve haver uma construção institucional que consolide organizações que permanentemente irão focar-se na conscientização da população sobre os problemas regionais e ao mesmo tempo envolvê-la na formulação e implementação de ações de superação dos desafios encontrados.

A respeito da participação da população, também foi questionado aos representantes das instituições se a população em geral costuma se envolver nas discussões da instituição. E a resposta de ambas as associações de municípios foi de que essa participação é muito limitada. O Entrevistado nº 4 explicou o seguinte:

A comunidade é parcialmente ouvida sim, porque é o seguinte, já aconteceu por exemplo de a gente ter assembleias aonde o assunto colocado em pauta era o hospital Ana Nery por exemplo, aonde o diretor do hospital Ana Nery se fez presente, fez toda uma explanação para os prefeitos, colocando a dificuldade que estava enfrentando para buscar um apoio político, ou seja, para que os prefeitos se somassem a causa e a gente levasse o projeto adiante. Então tem participação da comunidade, tem, mas ela não é assim aberta ao público em geral tá, ela não é um sistema de ouvidoria onde o cidadão vai lá e diz: ah meu município aqui em Santa Cruz, eu tô com um problema aqui, que sei lá o que, é que fazer uma passarela e tal, não, isso não tá, nesse sentido não. É só aqueles assuntos que dizem respeito a região, se não eles nem vão para pauta, chegar uma pessoa lá e dizer “bah eu lá de Candelária estou com um problema porque não sei o que”, não, isso dificilmente vai para pauta. Agora se eu chegar lá na Amvarp e dizer, olha eu quero apresentar um projeto para vocês [...] vai ter algo apresentado que poderá ser utilizado por todos os municípios, agora se for um problema individual, particular, daí ele efetivamente ele não vai ter voz e nem vez [...] Agora se for assuntos individuais da população aí não, tipo assim, já fizemos reuniões para debater a duplicação da 287, já fizemos reuniões para debater a questão do resíduo sólido, que é o lixo, para botar uma usina de reciclagem e tal, fazer tudo isso de maneira regionalizada (*ENTREVISTADO nº 4, 2 de fevereiro de 2023*).

Sendo assim, dentro da Associação de Municípios do Vale do Rio Pardo, a participação da população é limitada e sua solicitação somente é atendida quando se referir a um projeto ou desejo de toda associação ou de grande parte dos municípios.

O Entrevistado nº 1 respondeu de forma sucinta que a população no geral se envolve apenas quando acionada. O Entrevistado nº 3 informa que ocorre pouca participação e ainda em situações de solicitação de recursos. Conforme o entrevistado:

Não, tinha com os representantes das instituições que nem eu te citei, os hospitais da região eles sempre vinham encaminhar projetos na área da saúde, os diretores de escola, os servidores públicos da segurança, do DAER, eles sempre vinham buscar, colocar recursos pros projetos das suas áreas. Então houve por parte destes grupos sempre aconteceu a participação né, um pouco do setor cultural, mais basicamente eram as prefeituras, as câmaras de vereadores e estas instituições que eu citei aí. (*ENTREVISTADO nº 3, 24 de março de 2023*).

O depoimento do Entrevistado nº 3 complementa as falas anteriores ao mencionar que a população participa em momentos de assembleia. De acordo com o entrevistado:

É nas assembleias, micro assembleia sim, mas eu diria assim, não da intensidade que poderia ser. Poderiam se envolver mais no caso.cp Claro, é aquilo que eu te falei antes, é ter a consciência de participar enxergar ou de entender esse espaço como uma oportunidade né para

cada um defender seus entendimentos quanto ao desenvolvimento. (ENTREVISTADO nº 2, 24 de fevereiro de 2023).

Em relação ao Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Pardo, o Entrevistado nº 7 expressa:

Vou dizer que muito pouco, porque ela não tem uma visão de debate amplo sobre demandas e sim mais atendimento de demandas, focadas as decisões dos gestores que são os membros integrantes do consórcio para soluções, para a gestão dos municípios (ENTREVISTADO nº 7, 27 de abril de 2023).

Sobre a relação entre as instituições e a sociedade civil, Bandeira (2000) ressalta que há necessidade de se consultar os segmentos da comunidade diretamente afetados para atuarem na concepção, elaboração e implementação e avaliação de projetos de desenvolvimento regional para assegurar a eficiência das ações. O diálogo entre sociedade civil e instituições deve-se ser algo contínuo, a melhor forma de identificação de problemas é dialogando com aqueles que são afetados de forma direta, que principalmente que conhecem no íntimo a realidade da região.

Quando a comunidade é considerada apenas como objeto passivo no processo de concepção e implementação dessas iniciativas, em vez de serem tratadas como participantes ativos, há uma tendência de falta de identificação por parte da comunidade com tais ações, o que reduz seu apoio político e aumenta o risco de sua efemeridade. (BANDEIRA, 2000).

O não envolvimento da comunidade nas discussões das instituições públicas regionais coloca-se como um desafio para o Vale do Rio Pardo pois a ausência de participação da comunidade é apontada na literatura internacional como sendo dos principais motivos que acarretam os fracassos de políticas, programas e projetos. A ausência desse envolvimento faz com que muitas das ações públicas sejam mal administradas, tornando-se incapazes de alcançar e integralmente os objetivos estipulados dificultando o desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo.

4.3 Análise da integração regional a partir da experiência de implementação de projetos e as contribuições das instituições públicas

A implementação de projetos são uma das formas de integração territorial pois possibilitam a articulação entre sociedade civil e instituições públicas na medida em que ambos os grupos podem ser beneficiados a partir de projetos bem executados. Como importante mediador de projetos na região o Corede apresenta papel relevante com a construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional que apresenta um perfil dos municípios da região e uma carteira de projetos relevantes para a região que poderiam ser implementados, dando um norte para as demais instituições.

Ainda buscando atender aos objetivos do trabalho em relação às dificuldades e desafios existentes para a articulação e integração de ações das instituições, em prol do desenvolvimento regional, outra pergunta realizada as instituições abordadas foi a seguinte: Que fatores você acredita serem responsáveis pela integração ou falta de integração regional quanto ao desenvolvimento de projetos em prol do desenvolvimento regional?

Antes de se abordar esse aspecto faz-se necessário dar esclarecimentos sobre a carência do uso de referências bibliográficas que discutem a integração institucional regional. Assim como o debate acerca do planejamento territorial e desenvolvimento regional são temas recentes no meio acadêmico nacional, pesquisas sobre a integração regional a partir do espectro das instituições públicas regionais também são. Portanto, identificou-se um grande déficit bibliográfico sobre o assunto.

Há dezenas de artigos, dissertações e teses publicadas com vista a analisar a integração regional em nível internacional, como a partir de blocos econômicos, a exemplo de trabalhos como o de Costa (2018) que fala da experiência da integração regional fazendo uma análise da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), de Pinchemel (2011) que aborda os paradigmas de integração no Mercosul e a posição do Brasil nesse contexto, Costa (2013) que aborda a integração regional, tendo como referência a União Europeia e o Mercosul, as mudanças que afetam o Estado e o sistema de proteção social.

Sobre isso, o mesmo autor expressa inclusive que a integração regional é um processo em andamento que ainda não se tem dados conclusivos.

Posto isso, na análise que irá se realizar a seguir sobre aspectos das colocações dos entrevistados usa-se como principal suporte teórico as contribuições de Becker (2005) e Bandeira (2000). Iniciando-se pela perspectiva da integração regional, um dos aspectos apontados pelo Entrevistado nº 5 foi a existência de semelhanças entre os municípios, conforme informou o entrevistado: “A integração se dá pela semelhança dos municípios associados, e boa relação entre os gestores” (*ENTREVISTADO nº 5, 12 de janeiro de 2023*).

Com essas palavras o entrevistado confirma a ideia de regionalização apresentada nos capítulos iniciais, onde foi posto que a regionalização da mesma forma que fragmenta áreas, também as integra (EGLER, 2008), e essa integração acontece, no ponto de vista do entrevistado, justamente porque os municípios ao serem organizados dentro da regionalização, agrupam-se conforme suas semelhanças. Agrupar-se por regiões possibilita conhecer realidades específicas sobre algo que está inserido dentro de um recorte maior (TALASKA, 2011), e de certa forma, auxilia no processo de integração.

Outro fator apontado como relevante para a integração e implementação de projetos de desenvolvimento regional é o estabelecimento do plano estratégico regional. Na visão do Entrevistado nº 3

Olha, eu acho que o fato de a gente ter um plano de desenvolvimento. Se ele é feito de forma bastante participativa, ele garante que haja uma integração em relação aos projetos em desenvolvimento. No caso específico da minha época, eu percebi isso, quer dizer que na medida em que a gente ia nas regiões, discutia com eles, formulava políticas de acordo com os interesses deles, era uma coisa bastante tranquila assim de levar adiante a integração (*ENTREVISTADO nº 3, 24 de março de 2023*).

Alinhada a essa ideia, o Governo do Estado define o plano estratégico como uma contribuição relevante dos Coredes para o planejamento em nível federal, estadual e municipal, que atende às preocupações dos diversos atores regionais envolvidos no processo de desenvolvimento (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2023). A adoção de uma perspectiva estratégica no quadro do desenvolvimento local e regional é, por si só, um mecanismo capaz de reduzir a incerteza e promover grandes mudanças na esfera econômica,

social e política, harmonizando assim, os distintos anseios manifestados pelos múltiplos interessados que estão envolvidos (NASCIMENTO, et al. 2013).

Em relação às dificuldades o Entrevistado nº 3 coloca:

Olha, na época a grande dificuldade, maior de todas, é a falta de orçamento. A gente fazia os projetos, muitas vezes encaminhava e não tinha recurso, ou quando muitas vezes vinha era um recursozinho insuficiente para implementar tudo aquilo que se precisava. Então eu continuo não participando hoje, mas continuou achando que esse seja o problema que tenha até hoje, ou seja, a necessidade de ter mais recursos para as políticas de desenvolvimento regional. (ENTREVISTADO nº 3, 24 de março de 2023).

Para o Entrevistado nº 4 outros aspectos foram destacados. Em relação a integração entre os municípios da Amvarp ele descreve:

É bem integrado, a gente consegue trabalhar assim porque nenhum prefeito é louco tá, nenhum prefeito é maluco, ele sabe que uma andorinha sozinha não se faz verão, que a gente não se pode isolar, que ninguém é uma ilha. Então é bem integrado justamente por isso, porque ninguém consegue viver isoladamente, precisa viver em comunidade, e quando a gente fala em viver em comunidade em termos de setor público, prefeitos municipais, a Amvarp é o nosso porto seguro. (ENTREVISTADO nº 4, 2 de fevereiro de 2023).

E como dificuldade o entrevistado colocou o seguinte:

Os interesses tá, os interesses né, porque prefeito é tudo avião, eles ficam lá tudo aloirando e cada um pensa de maneira regional sim, mas é óbvio que ele tem a sua base, o seu município né. Então as vezes a divergência de interesse acaba atrapalhando um pouquinho nas decisões, por isso é importante quando a gente consegue se sobrepor, sair dessa questão muito bairrista e olhar a questão mais regional, só que isso depende daquilo que eu te disse antes, das pessoas que integram, tem momentos em que isso é mais afinado e tem momentos em que isso é mais apartado (ENTREVISTADO nº 4, 2 de fevereiro de 2023).

A partir dos relatos dos demais entrevistados pode-se identificar os fatores responsáveis pela falta de integração regional. Dentre os problemas apontados estão as disputas políticas, a própria gestão que altera-se constantemente, os interesses particulares de cada município e a competição por recursos entre os municípios. Esses problemas têm impacto negativo na capacidade de cooperação e coordenação entre as instituições e prejudicam a efetividade das iniciativas regionais.

Sobre a existência da competição entre os municípios, o Entrevistado nº 3 informou:

Quanto a não haver integração é isso, quer dizer, é a gente ter dificuldades de ter recursos pra todos os municípios, determinado momento havia uma competição entre os municípios e alguns ficavam chateados de não receberem o que queriam (*ENTREVISTADO n° 3, 24 de março de 2023*).

Esse relato abre espaço para afirmar que a competição por recursos entre os municípios é outro fator que dificulta a integração regional. Essa competição entre municípios por investimentos, verbas e recursos governamentais gera um ambiente de rivalidade e individualismo. O resultado disso é a falta de cooperação e coordenação na busca por soluções conjuntas para desafios comuns, fato que se relaciona também com a falta de diálogo entre as instituições. A distribuição desigual de recursos e a falta de mecanismos de compartilhamento equitativo contribuem para a fragmentação e dificultam a integração regional e conseqüentemente, na implementação de projetos em conjunto.

Além desse fator, o Entrevistado n° 4, representante da Amvarp ainda aponta como fator que contribui para a falta de integração, a própria alternância entre os membros da instituição. Em suas palavras:

Outra questão é o RH, é questão de pessoas tá, essa integração ou não ela é uma coisa momentânea porque ela depende, digamos assim, dos gestores daquele momento. Então tem épocas que ela é mais afinada, tem épocas que ela é um pouco mais afastada, porque é feita por pessoas, então depende quem são as pessoas que integram. E como a gente tem eleição a cada 4 anos, então a cada 4 anos, embora alguns sejam reeleitos e tal, mas mesmo assim sempre tem uma troca e cada pessoa é uma pessoa né, daí um tem uma questão de mais afinidade, o outro já é um pouco mais reticente e tal. É só uma questão de RH, é só uma questão de pessoas, o resto é bem tranquilo tá. Essa afinidade aumenta ou diminui de acordo com as pessoas (*ENTREVISTADO n° 4, 2 de fevereiro de 2023*).

É válido ressaltar que os membros das associações de municípios são os prefeitos eleitos, sendo assim, há o fator político nas decisões tomadas pelas instituições. Como pode-se perceber na resposta do entrevistado acima, essa integração ou falta de integração também esbarra na questão política, ou seja, dependendo de quem são os membros da gestão da associação o grau de integração muda, e isso coloca-se como ponto negativo, pois a Amvarp não é formada apenas de um município ou outro, e sim de todos dezessete municípios que a compõe, sendo assim, o interesse coletivo deve ser prioridade sempre. No

entanto, trata-se também de uma instituição formada por pessoas e a afinidade entre os indivíduos ainda é algo relevante no diálogo.

A questão política e o individualismo também aparecem na resposta do Entrevistado nº 7 que apontou como fatores para essa falta de integração as vaidades e as disputas políticas. As disputas políticas representam um entrave significativo para a integração regional. Diferentes atores políticos na região apresentam interesses divergentes ou mesmo conflitantes, o que leva a dificuldades na definição de agendas comuns e na implementação de ações coordenadas. Disputas partidárias, rivalidades políticas e interesses pessoais podem superar as necessidades e os objetivos da região como um todo, resultando em fragmentação e falta de cooperação, essa situação é percebida inclusive na implementação de projetos, aspecto a ser discutido mais adiante, em outra pergunta realizada.

Em relação às colocações do representante do Corede, o Entrevistado nº 2 volta a indicar o fator de consciência e reconhecimento do papel da instituição e a carência de infraestrutura como problema. Na sua visão, a instituição precisa de maior reconhecimento por parte dos governos, dos governantes, das autoridades, das instâncias locais e da comunidade. Em seu depoimento ele ainda fala:

Eu acho que é fator de consciência, que as pessoas acreditem no Corede quanto a uma instância de junção de forças na busca de objetivos comuns. O grau de consciência eu acho, que tanto de membros da própria assembleia como da comunidade de forma geral, não é culpa também dessas pessoas que não estão dando bola para Corede, mas é que também nós nunca tivemos, como eu falei antes, nós não temos hoje mais estrutura que possa ser mais agregadora, tem que ser tudo no voluntariado na dedicação. Então por exemplo, quem é prefeito vai se dedicar a cuidar da prefeitura né, ele não vai ter muito tempo para dispor por exemplo em atividades de um conselho regional. Hoje nós deveríamos ter uma estrutura mais encorpada para nós podermos ser levado a uma instância aglutinadora em maior escala. Então eu creio que é uma questão, um problema de consciência, outra é a questão de falta de estrutura mais arrojada para nós né, enfim é também o próprio papel que é considerado pelo governo do estado, que eu já falei antes, o governo do estado não considera muito os Coredes fora da consulta popular e poderiam considerar mais. Então se o governo do estado hoje considerasse mais os Coredes enquanto instância para debate e para desenvolver ações na área do desenvolvimento nós também teríamos uma capacidade de aglutinar, um poder, digamos assim, político e de participação maior do que nós temos hoje. Então eu acho que dá para fazer três fatores, a falta de estrutura, falta de consciência e essa questão que o governo

do estado não se considera muito além da consulta popular (*ENTREVISTADO nº 2, 24 de fevereiro de 2023*).

Esse depoimento do entrevistado acerca do Corede é de extrema importância devido ao papel que a instituição apresenta na região para o desenvolvimento através das suas ações de articulação e no planejamento estratégico regional, congregando os municípios em torno de objetivos comuns. Ao compreender o papel do Corede, os atores regionais podem identificar oportunidades de cooperação, promover a integração entre os municípios e buscar soluções conjuntas para os desafios enfrentados pela região. Portanto, há muito o que ser trabalhado e discutido entre as instituições regionais, tapar os olhos para os problemas da região apenas acarretará em prejuízos para as próprias instituições e a população.

E a existência de divergências em vários momentos é apontada como problema, levando a outra pergunta: Existe algum projeto que tentou-se implementar e em função de divergências não deu certo? De forma geral a divergência não é apontada como fator na região que acarreta em perdas de projetos, mas outros aspectos são apontados, como a falta de recursos, disputas relacionadas a interesses e a legislação específica de algum município. Os projetos são uma forma de integração e fortalecimento regional, pois une os interesses que antes eram individuais e transforma-os em algo coletivo, garantindo que todos os municípios, sociedade civil e as próprias instituições sejam beneficiadas. Todavia, na grande maioria das vezes permanecem apenas no papel.

Esse aspecto fica evidente inclusive através da análise do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, importante documento elaborado pelo Corede/VRP que define as diretrizes e metas para o desenvolvimento da região em médio e longo prazo. Nesse plano consta uma carteira de projetos que são construídos de forma colaborativa a partir das reuniões feitas com os membros das instituições aqui analisadas, outras instituições públicas e também pela sociedade civil. Tendo como base os projetos presentes no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2015-2030, a partir de uma breve análise acerca dos projetos que foram implementados até o momento e com base em relatos de representantes do Corede, chega-se à conclusão de que

nem um terço deles foi sequer iniciado, os motivos para isso relacionam-se com os apresentados pelos entrevistados nesse trabalho.

Como exemplo de projetos, o Entrevistado nº 5 argumenta:

Foi tentado projeto de destinação de resíduos sólidos e implantação de usina de energia solar. Não evolui por esbarrar nos altos valores e investimento de retorno a longo prazo, mas não por divergências regionais (*ENTREVISTADO nº 5, 12 de janeiro de 2023*).

Outro exemplo é apresentado de projeto foi apontado pelo Entrevistado nº 7:

Olha, a Brigada Militar liderou um debate conosco sobre o cercamento eletrônico, na área da segurança, para a instalação de câmeras de vídeo na região inteira. Mas como haviam emendas parlamentares de deputados, específicas para cada município, havia uma disputa e uma dificuldade de entendimento, olha se eu ganhei um milhão meu município, eu quero que as câmeras sejam só no meu município, mas a dificuldade às vezes do gestor entender, que abrindo mão um pouco do recurso, investido de forma regional nós temos mais eficiência. Porque como eu disse antes, a questão da segurança não adianta você ser uma ilha isolada com toda a segurança, porque tem as rotas de fuga e que a gente vai perder o controle se não fizermos um planejamento mais amplo. (*ENTREVISTADO nº 7, 27 de abril de 2023*).

O Entrevistado nº 2 também apresentou um caso de projeto onde ocorreu divergências em função da escolha de sede e que resultou posteriormente na identificação de uma potencialidade da região. De acordo com o entrevistado:

[...] eu diria o que teve uma espécie de divergência, mas mais no âmbito de disputa de sede, foi lá no início de 2000, quando se debateu a mini Ceasa Regional. Primeiramente a sede era para ser Santa Cruz, daí depois deu uma discussão dentro do Corede que Santa Cruz também queria, e etc. e tal. Perdemos muito tempo, perdemos o dinheiro, depois foi retomado, enfim a Mini Ceasa Regional não se concretizou naquele conceito, mas hoje ela é um espaço que é ocupado pela Coopersanta. A estrutura hoje serve a Coopersanta que atua na lógica do que era a mini Ceasa, que era um ponto para agricultores familiares comercializarem sua produção para aproximar os produtores dos consumidores né, enfim, de despertar a oportunidade que nós temos na região na produção de alimentos (*ENTREVISTADO nº 2, 24 de fevereiro de 2023*).

Ele ainda complementa que a situação:

[...] aflorou uma visão clara do tamanho que a região tinha de potencial para produzir hortifrutigranjeiros né. Na época se constatou que 80% que se consumia na região de alimentos hortifrutifru vinha de fora da Ceasa, e a gente perguntava puxa vida, olha o potencial que tem para agricultores familiares se dedicarem a produção de alimentos (*ENTREVISTADO nº 2, 24 de fevereiro de 2023*).

Sobre esse projeto o entrevistado informou também que permitiu a vinda de verbas para maiores investimentos na área da agricultura familiar, sendo algo positivo pois na região ela é uma fonte significativa de geração de renda e empregos, contribui para a segurança alimentar da população, bem como fortalece a economia local.

O Entrevistado nº 6 relata o seguinte:

Não, o que existe, já tivemos sim, mas não por divergência, por falta de, por exemplo, vamos usar assim ó, nós tentamos colocar aqui na região uma usina de energia solar e ele esbarrou em alguma coisa da legislação dos municípios. [...] tinha que ser adequado a todas elas, tinham que ter a mesma, os mesmos itens no seu arcabouço jurídico, e como não tinha, até tu criar isso em cada um dos municípios para ser igual, pra dar mais tranquilidade pras empresas que fossem executar e os municípios se ressarcirem do recurso, todos eles tinham que ter a mesma legislação. Então essa padronização ela nos atrapalhou (*ENTREVISTADO nº 6, 17 de janeiro de 2023*).

Como no caso do projeto mencionado pelo entrevistado as normas e regulamentos estabelecidos pelos municípios apresentam grande burocracia, o que dificulta a implementação de projetos e investimentos que poderiam impulsionar o desenvolvimento local. Além disso, a falta de uniformidade entre as legislações municipais acarreta em disparidades e dificulta a cooperação e a integração entre os municípios da região.

A partir do que os entrevistados relataram e o que foi possível identificar através do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, observa-se que a ausência de consenso e cooperação resulta em oportunidades perdidas, projetos importantes, como melhorias na infraestrutura, programas sociais e iniciativas de desenvolvimento econômico ficam estagnados, privando a população local dos benefícios que tais ações poderiam proporcionar. Além disso, a falta de alinhamento entre as instituições leva a uma alocação ineficiente de recursos, desperdício de esforços e dificuldades na busca de soluções conjuntas para os desafios comuns enfrentados pela região. Assim, é essencial promover uma maior colaboração entre as diferentes entidades, a fim de maximizar o potencial de crescimento e bem-estar na região do Vale do Rio Pardo.

Apresentadas essas discussões, o momento torna-se oportuno para trazer a discussão de volta à sociedade civil. Devido ao fato de as respostas

desse grupo terem sido mais sucintas optou-se por apresentar os relatos obtidos não como perguntas, mas através de alguns pontos elencados, os quais são:

1. Se existe projetos aos quais foram beneficiados/contemplados por algumas dessas instituições;
2. Tipos de serviços que as instituições deveriam prestar e não realizam;
3. Contribuições dessas instituições para o desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo.

Em relação ao primeiro ponto, os membros da sociedade civil entrevistados, denominados aqui como Entrevistados nº 8 (APL), nº 9 (ACIC/Candelária), nº 10 (Afubra) e nº 11 (Sindicato dos Trabalhadores Rurais) relataram que em algum momento foram beneficiados, tanto de forma direta como em casos da Consulta Popular, com verbas para implantação de infraestrutura, no oferecimento de cursos, quanto de forma indireta por meio de projetos relacionados à segurança, serviços de inspeção sanitária de origem animal que facilitam a legalização de empreendimentos de agroindústrias da região e até mesmo de projetos que acabam beneficiando os membros associados em si.

Em relação ao segundo ponto o Entrevistado nº 9 afirma não identificar aspectos a serem melhorados pois considera excelente a atuação das instituições, principalmente o Corede. Já os demais apresentaram opinião contrária.

O Entrevistado nº 8 disse:

Eu acho um ponto que está em voga agora principalmente, que demanda ações até pelos últimos 3, 4 anos que a gente está tendo bastante prejuízo na região e que eu percebo pouco envolvimento, pouca atenção, é sobre questões das mudanças climáticas né. As ações estão sendo muito pontuais né pra questão das estiagens, das fortes chuvas né principalmente já quando já está acontecendo essas intempéries climáticas. Deveriam ter ações mais concentradas, essas ações não acontecem em um município ou outro, vários municípios decretaram situação de emergência então é preciso ações mais em conjunto, como o Corede, associações e outras trabalham em conjunto, então deveriam ter ações principalmente nesse ponto que não está tendo muita atenção. Tem o caso do Comitê pardo que está tendo ações nesse sentido, mas os municípios em si, o próprio Corede estão dando pouca atenção para o nosso Rio Pardo, Rio Pardinho, para abastecimento dos municípios, mas pensando também em ações no meio rural para conscientização e melhorias na capacidade de

armazenamento de água, do solo, das cisternas, enfim, essas ações estão tendo pouca atenção. (*ENTREVISTADO nº 8, 20 de março de 2023*).

Para o Entrevistado nº 10 deveria haver mais serviços na área de educação pelo Cisvale. Já o entrevistado nº 11 disse:

Eu acho que o que poderia ser feito era uma discussão ainda maior com as bases, principalmente no que se refere às associações dos municípios né, as associações dos municípios talvez poderiam promover um debate mais ampliado com as bases com outras instituições. Já o Corede ele é composto por várias instituições né e ele ao natural já inclui essas demandas mais, hoje as associações dos municípios elas são mais restritas aos debates dos executivos municipais né e talvez se eles promovessem algumas ações de algumas reuniões digamos aberta, convidando instituições, entidades, inclusive a de ensino né, poderia eu acho que enriquecer mais o debate a discussão e os encaminhamentos (*ENTREVISTADO nº 11, 24 de março de 2023*).

Essa fala reforça o que já foi dito anteriormente neste capítulo sobre a importância do diálogo entre as instituições e entre elas e a sociedade civil. O diálogo fortalece a transparência, a legitimidade e a responsabilidade das instituições públicas ao garantir que as decisões sejam tomadas de forma democrática e participativa.

Sobre o último ponto, é inegável que as instituições públicas que atuam na região desempenham um importante papel no Vale do Rio Pardo, tornando possível a realização de melhorias em serviços para a população, sendo espaço de diálogo e contribuindo para o fortalecimento regional. Essa característica é destacada nas respostas dos entrevistados nº 8, 10 e 11, que afirmam o seguinte:

Acho que esse trabalho de pensar em conjunto ações entre entidades que fazem parte do Corede, associações, sindicatos, a Emater, são formas que beneficiam todas as instituições. Em cada encontro do APL por exemplo já se aproveitava e discutiam ações que dizem respeito ao Corede, ao Cisvale, então essas ações em conjunto que eram e continuam sendo executadas trazem benefícios para a região (*ENTREVISTADO nº 8, 20 de março de 2023*).

O Entrevistado nº 10 também elogia a ação das instituições públicas, para ele:

A contribuição destas instituições são de grande importância para Afubra, Associação de produtores de tabaco fundada em 1955, e deste sua fundação definiu em seu estatuto ações que promovam a produção de alimentos ou seja a diversificação de produção agropecuária aos seus associados, pequenos produtores de tabaco que continuassem a produzir seus alimentos. O COREDE VRP que é o fórum de discussão e definição de ações de desenvolvimento. As associações e consórcio de municípios são fundamentais para a implementação em cada município de forma conjunta para que os Projetos de Diversificação Agropecuária seja executado em cada município, beneficiando os produtores e facilitando a proposição da Afubra em promover a diversificação aos seus associados também (*ENTREVISTADO nº 10, 28 de abril de 2023*).

Do ponto de vista do Entrevistado nº 11:

Bom acho que é muito importante é somatório de forças né, por exemplo vou te dar um exemplo agora da questão da estiagem né, que a gente passa aí por a quarta safra com estiagem e a gente sempre tem tido o apoio dessas entidades e instituições no apoio dos nossos pleitos né. A gente normalmente tem sintonia e tem o apoio delas e o apoio hoje das associações de municípios ou no local do executivo municipal para qualquer demanda dessas que envolve o governo federal, governo estadual ela é de suma importância né, por isso que eu acho que esse somatório de força essa afinidade nas demandas que tem né, independente de quem levantou a demanda ou quem está coordenando a demanda tendo o apoio dessas instituições é muito importante. Isso a gente até o momento sempre pode contar, inclusive a temos atrás quando fizemos um debate e uma mobilização muito grande contra a reforma da previdência social para os rurais, a gente conseguiu tirar os rurais da reforma mantendo como era né, aí teve um apoio muito grande dos municípios, das associações de prefeitos de toda a região (*ENTREVISTADO nº 11, 24 de março de 2023*).

Assim como colocado pelas entrevistas acima, o Corede/VRP, entendemos também que os consórcios e as associações de municípios desempenham um papel de extrema importância para o desenvolvimento do Vale do Rio Pardo. Essas instituições representam espaços de cooperação, articulação e planejamento estratégico entre os municípios da região. Através do Corede/VRP, é possível identificar as demandas regionais, promover a integração entre os municípios e buscar soluções conjuntas para os desafios enfrentados.

O Consórcio Cisvale/VRP e o Cisvale Jacuí também desempenham um papel fundamental ao viabilizar ações e projetos conjuntos, potencializando recursos e fortalecendo a atuação regional, pois atendem uma demanda vital para a sociedade que é a saúde. Já a Amvarp e a AMCSerra, como associações de municípios, têm como objetivo promover a cooperação, a troca de

experiências e a defesa de interesses comuns entre os municípios associados. Essas instituições colaboram para o fortalecimento institucional, o desenvolvimento econômico, social e sustentável, além da busca por recursos e investimentos que beneficiam toda a região do Vale do Rio Pardo.

O diálogo construído neste capítulo a partir dos relatos das entrevistas revela pontos importantes acerca de como as instituições públicas atuam na região permitindo analisar e compreender como se apresenta a integração e articulação regional e assim, atingir os objetivos da pesquisa. Discutir os impactos das ações de planejamento adotadas pelas instituições públicas para o desenvolvimento regional exigem um olhar atento às diversidades e dualidades que se apresentam, pois o Vale do Rio Pardo hoje é uma soma de eventos históricos tendo como fatores atenuantes as ações sociais isoladas e coletivas.

Sendo assim, coletar informações de agentes e integrantes que atuaram e atuam diretamente nas instituições analisadas bem como da própria sociedade civil que representa a população em geral, forneceram as bases de identificação desse perfil regional.

Diante do exposto, identificou-se que a existência de distintas regionalizações construídas a partir da criação das instituições públicas de cunho regional no espaço regional apresenta tanto desafios quanto potencialidades para a região, isso se justifica pela própria ideia do que é a região, pois, a noção de região, como objeto construído, apresenta uma carga de intencionalidade ideológica, portanto, deve ser interpretada levando em consideração as condições históricas em que foram construídas (PERIDES, 1995).

Dentro de cada uma das instituições públicas inseridas no Vale do Rio Pardo ocorrem interesses particulares. Um exemplo disso é a subdivisão em microrregiões proposta pelo Corede, em que cada uma das partes apresenta aspectos sociais, econômicos e históricos distintos, dificultando aos integrantes chegarem em um denominador comum nas suas ações de planejamento e implementação de projetos no território.

No caso dos consórcios intermunicipais, cada um dos municípios tem seus interesses, e busca defender as suas necessidades como sendo prioritárias

sobre as demais, causando disputas. Além das contradições internas, na região também existem as contradições entre as instituições, visíveis em momentos como na votação de projetos prioritários no processo da Consulta Popular, onde diversas vezes acaba não havendo um consenso entre elas e que resulta na baixa taxa de implementação de projetos entre as instituições.

O Vale do Rio Pardo é uma região que apresenta um grande potencial de desenvolvimento, a própria diversidade entre os municípios permite a existência de múltiplas formas de atividades produtivas. A existência das regionalizações introduzidas pelas instituições públicas regionais contribui para a identificação mais clara das especificidades dos municípios podendo colocar-se como ferramenta de superação de desafios.

Mas para que ocorra a superação dos desafios, é importante estabelecer canais de comunicação abertos e transparentes entre as instituições e a comunidade, buscar pontos em comum e objetivos compartilhados, e desenvolver ações de planejamento por meio de um diálogo contínuo e construtivo. Além disso, é importante estar disposto a ouvir e entender as perspectivas de lideranças de outras instituições e encontrar soluções em conjunto. A região não se constrói sozinha, é preciso unir as forças e romper as barreiras do individualismo, mesmo que o caminho não seja fácil deve priorizar o objetivo comum: o desenvolvimento regional, mais equitativo e participativo.

CONCLUSÃO

A região é um dos conceitos mais interessantes e ao mesmo tempo complexos no campo do desenvolvimento regional. Perpassa por múltiplas ciências e em cada uma é vista de forma distinta. Até mesmo no âmbito da Geografia a região já assumiu e ainda assume significados diferentes que foram moldando-se com o tempo e com a influência da própria sociedade.

Na construção desse trabalho buscou-se deixar claro a influência dos processos de regionalização para o território tendo como pano de fundo a região do Vale do Rio Pardo, berço de distintas regionalizações implementadas pelas

próprias instituições que nela se inserem. Como já colocado na construção dos capítulos iniciais, a regionalização, que é o resultado da fragmentação de áreas, pode tanto colocar-se como fator positivo quanto negativo tendo em vista que as regiões são o resultado de interesses individuais de determinado grupo ou indivíduo que a propõe.

Tendo em vista a importância desse tema para os estudos no campo do planejamento territorial, o presente trabalho teve como objetivo compreender como as diversas regionalizações das instituições públicas regionais no Vale do Rio Pardo influenciam as ações e políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional. Para isso, foram estabelecidos objetivos específicos, os quais foram a elaboração de um mapeamento histórico das diferentes regionalizações das instituições públicas de atuação regional criadas no Vale do Rio Pardo para a gestão do território, bem como a realização de uma análise que justificasse as regionalizações existentes, suas mudanças nas últimas décadas e a atualidade e funcionalidade das regionalizações atuais, alcançados e apresentados no capítulo três.

Outros objetivos da pesquisa incluem a comparação das diferentes visões dos agentes e instituições regionais sobre as regionalizações existentes no Vale do Rio Pardo em relação à articulação de ações e políticas em prol do desenvolvimento regional no território. Esses objetivos também foram alcançados e apresentados conforme o capítulo quatro. Além disso, por meio das entrevistas realizadas, buscou-se identificar as dificuldades, desafios e potencialidades para a articulação e integração das ações das instituições no planejamento regional.

Ao se discutir a temática da regionalização deve-se ter em mente que ela é a consequência dos atos de um certo agente social (EGLER, 2008), portanto, não surgem de forma espontânea. As regiões não surgem de forma espontânea, elas passam pelo processo chamado de regionalização. Cada nova região criada a partir de então assume uma identidade particular (PERREIRA, 2000). Conforme lembra Ribeiro (2005), a região também está intrinsecamente conectada à luta pelo poder, manifestando-se por meio de variadas maneiras de apropriação do território.

São essas múltiplas colocações acerca da regionalização e implicações que conduzem a análise construída. A regionalização e a construção de regiões podem ser vistas como ferramentas aliadas ao planejamento territorial e desenvolvimento regional. A região possibilita conhecer realidades específicas onde as características locais propiciam a formação de processos de demarcação espacial, que surgem por meio da regionalização (TALASKA, 2011). E regionalizar “É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente em uma determinada localidade (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2018).”

Dessa forma, a construção de regionalizações no Vale do Rio Pardo influenciou de forma direta e indireta na organização territorial e inclusive no planejamento governamental, como em casos de distribuição de verbas feitas a partir do Corede. A partir da realização deste trabalho identificou-se determinadas características acerca da implementação das regionalizações. Como características a serem destacadas estão o recorte histórico em que elas surgem, ligadas ao processo de descentralização política nacional, já exploradas anteriormente, e o fator que levou a criação de múltiplas regionalizações no território.

Se praticamente todas as regionalizações se sobrepõem, ou seja, os municípios que pertencem a determinada instituição, também pertencem a outras, qual o motivo de haver tantas regionalizações no Vale do Rio Pardo? A resposta para isso foi encontrada nas entrevistas com os membros das instituições que destacaram mais de uma vez como fatores para isso a existência de diferenças históricas e de identificação entre os municípios.

A microrregião norte é caracterizada pelo predomínio de pequenas propriedades cuja população descende de alemães, italianos e luso-brasileiros. No centro localiza-se o polo industrial-comercial da região, com destaque para o município de Santa Cruz do Sul. Já na porção sul tem-se o predomínio de médias e grandes propriedades voltadas para atividades agropastoris (KLARMANN, 1999). Essas características distintas por si só já geram uma regionalização reafirmada na medida em que os municípios optam por participar do consórcio

intermunicipal de saúde do Vale do Jacuí ou do Vale do Rio Pardo ou de uma associação municipal diferente da proximidade territorial que se inclui.

A partir da coleta de dados identificou-se desafios e potencialidades para a integração e articulação regional. Como potencialidades destacam-se a semelhança entre os municípios da região, o papel atuante do Corede como instância de coordenação e a possibilidade de compartilhamento de recursos e conhecimentos entre as instituições. Esses fatores podem contribuir para o fortalecimento da cooperação regional e para o desenvolvimento conjunto de estratégias de planejamento e desenvolvimento regional.

Do ponto de vista da articulação e integração regional que se colocam como aspectos negativos, alguns aspectos necessitam ser resgatados nessa conclusão. O primeiro deles é a clara ausência de diálogo entre as instituições e a sociedade civil bem como entre elas mesmas. Os depoimentos dos entrevistados mostraram o que já havia se identificado no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional (2015-20130), a região apresenta carência de articulação e diálogo. Até mesmo durante a própria construção desse trabalho ficou evidente o quanto isso precisa evoluir. Há falta de acesso a informações por parte das instituições, uma vez que dados sobre a história de formação dessas instituições e o histórico de seus presidentes, por exemplo, são escassos. Apenas o Corede e a Associação de Municípios do Centro Serra disponibilizaram informações completas. Ao entrar-se em contato direto com as instituições para agendar as entrevistas não se obteve retorno imediato de algumas delas.

A instituição que demonstrou menos abertura ao diálogo foi o Cisivale Vale do Rio Pardo, pois foram feitas diversas tentativas de contato com os membros da diretoria, sem sucesso. Essa dificuldade de diálogo e de acesso às informações por parte de uma instituição pública representa um aspecto negativo para a integração e articulação regional. Os próprios sites das instituições oferecem informações demasiadamente sucintas para a população.

A população desconhece essas instituições e as instituições falham ao não divulgar informações básicas à população. Além disso, em relação aos

aspectos de integração e articulação mais de uma vez encontrou-se dualidades nas respostas, enquanto que para algumas instituições e membros da sociedade civil entrevistadas a localização da sede da instituição x ou y não é problema, para outras é. E as próprias ações de planejamento não costumam levar em consideração a participação da população em geral, o que leva a região de volta à estaca zero no quesito diálogo. Essa falta de envolvimento da população local nas discussões e processos decisórios das instituições regionais também se configura como um desafio importante. A participação ativa da comunidade é fundamental para a construção de políticas públicas que atendam às reais necessidades e demandas da população, além de fortalecer o sentimento de pertencimento e a coesão regional.

Também foram identificados como um dos principais desafios a falta de conhecimento sobre o papel das instituições regionais por parte da população local e até mesmo de alguns gestores públicos. Essa falta de compreensão pode gerar desinteresse e falta de engajamento nas discussões e decisões promovidas pelas instituições regionais. Além disso, a existência de interesses particulares de cada instituição regional e a busca pela promoção de suas próprias agendas podem gerar individualidade e dificultar a cooperação e a busca por interesses comuns.

Disputas políticas e competição entre os municípios e instituições também podem prejudicar a articulação e integração regional, dificultando a construção de um consenso e a adoção de ações conjuntas. Em relação a isso e o papel dos consórcios, Carneiro e Brito (2009) explicam que é necessário romper com a atual visão fragmentada que permeia a gestão das cidades, a qual é caracterizada por disputas político-partidárias e uma dinâmica competitiva entre municípios.

Essa ideia também é compartilhada por Lemos (2011) que afirma que após a promulgação da Constituição de 1988, que conferiu autonomia política e administrativa aos municípios brasileiros, destacando-se pela busca da modernidade e pela crítica à centralização política e à falta de participação e representação social, torna-se indispensável adotar uma nova perspectiva fundamentada na cooperação. Infelizmente, essa mudança de paradigma

resultou em um cenário de competição entre as cidades atualmente, em vez de promover a cooperação mútua no enfrentamento de problemas comuns pela gestão de cada município. Se a competição é um padrão recorrente entre as entidades associativas que reúnem interesses divergentes, mesmo quando há um objetivo comum, é imperativo que a racionalidade seja primordial, direcionando as estratégias e ações para o propósito maior. A sensibilidade reside na capacidade de articular energias e estabelecer procedimentos convergentes (GIL, 2008).

Outros desafios relevantes destacados são a falta de investimento na infraestrutura regional, o que limita a capacidade de integração e desenvolvimento conjunto e dificulta a conexão entre os municípios e a mobilidade da população prejudicando a cooperação regional, e o individualismo manifestado através da baixa participação das instituições nas ações promovidas pelas outras, falta de diálogo e execução de projetos que acabam não saindo do papel.

A pesquisa realizada mostrou que a região do Vale do Rio Pardo apresenta sim potencialidades para se desenvolver, tendo como ferramentas indispensáveis as regionalizações criadas a partir do surgimento das instituições públicas de cunho regional, visto que essas, por atuarem em menor escala são capazes de identificar as necessidades populacionais. No entanto, muito ligado ao próprio perfil de planejamento nacional que se insere de forma verticalizada, a individualidade e falta de diálogo permanecem.

Diante desses desafios, é necessário buscar estratégias que incentivem a cooperação e a integração regional, superando as barreiras existentes. A promoção de espaços de diálogo e participação, a divulgação das atividades das instituições regionais e o estabelecimento de parcerias com outros atores, como da sociedade civil, podem contribuir para o fortalecimento da articulação e integração regional. Além disso, é essencial investir na capacitação e conscientização da população e dos gestores públicos sobre a importância das instituições regionais e do trabalho em conjunto para o desenvolvimento sustentável e equitativo da região do Vale do Rio Pardo.

Para se alcançar esse objetivo, há muito trabalho a ser feito, tanto por parte das instituições, quanto da sociedade civil. Cada instituição pública regional criou sua própria regionalização, todavia, são unidas por um único território, o Vale do Rio Pardo e por uma única população, sendo assim, a cooperação coloca-se como um fator chave de fortalecimento do Vale do Rio Pardo. Enquanto os interesses individuais se sobressaírem nas ações de planejamento das instituições, mais distante estará o desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, José Antonio Fialho; BENETTI, Maria Domingues; BANDEIRA, Pedro Silveira. *Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas*. Secretaria do Planejamento e da Administração, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.
- AMCSERRA. *Associação dos Municípios do Centro Serra*. Institucional. Disponível em: <amcserra.com.br/portal>. Acesso em: 13 out. 2022.
- AMVARP. *Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo*. Institucional. Disponível em: <www.Amvarp.org.br>. Acesso em: 13 out. 2022.
- ANJOS, Morgana Puntel dos; LUZ JUNIOR, Roberto da. *Consórcios Públicos: parceria entre os municípios para realização de objetivos comuns*. 2012. 21 f. Artigo Especialização (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal de Santa Maria. Pós-Graduação em Gestão Pública, 2012.
- ALLEBRANDT, S. L. et al. *Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010*. Cadernos EBAPE.BR, v. 9, n. 3, p. 914-945, 2011.
- ALONSO, José Antonio Fialho. *Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas*. 1943. Porto Alegre: Fundação de Economia.
- ALVES, A. M. *O método materialista histórico dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade*. Revista de Psicologia da UNESP, Assis, v. 9, n. 1, p.1-13, 2010.e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.
- ATLAS FEE. *Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE)*. s/d. Disponível em: < <http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/> >. Acesso em: 22.set. 2022.
- ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial> . Aceso em 22.set.2022.
- ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. *Evolução Administrativa*. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/evolucao-administrativa-1809-a-2013>. Acesso em: 20 de abr. 2023.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea*. In. DINIZ, Clélio Campolina (org.). *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade, 2007.
- ARRUDA, A. G. F. *“Planejamento territorial” e “ordenamento territorial”:* uma busca da compreensão usual e epistemológica na gestão do território. Akrópolis Umuarama, v. 21, n. 2, p. 125- 132, jul./dez. 2013.

BATISTA, Sinoel. [et.al.] *O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos*. 1. Ed – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno: v. 1). Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/280365/>. Acesso em: 05 nov. 2018.

BELLINI, J. H; STEPHAN, I. C. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado nos municípios produtores de petróleo e gás das regiões norte-fluminense e baixadas litorâneas. *Revista Geo UERJ*. Rio de Janeiro, n. 27, 2015. Disponível em: <<https://is.gd/pzSjbC>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

BECKER, B. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília, 2005.

BECKER, Bertha K. Uma proposta para reflexão sobre região. Encontro Nacional de Geógrafos, v. 6, 1986.

BITETI, Mariane de Oliveira. *Uma Reflexão sobre o tema da Ontologia em Geografia*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

BOISIER, S. *Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA nº 13, jun. de 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BOISIER, S. (1994). *Crisis y alternativas en los procesos de regionalización*. Revista de la CEPAL, 52.

BOSCARIOL, R. A. (2017). Região e regionalização no Brasil: uma análise segundo os resultados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). In B. O. MARGUTI ET AL. (Orgs.), *Territórios em Números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira*. Brasília: IPEA: INCT, 2017. 245 p.

BRASIL. *Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, p. 1, 18 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 out. 1994. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_Tod asNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.341, de 18 de maio de 2022*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 maio 2022. Disponível em: [https://legislacao.presidencia.gov.br/atos?tipo=LEI&numero=14341&ano=2022&ato=133k3aq1kMZpWT2f1#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Associa%C3%A7%C3%A3o%20de,\(C%C3%B3digo%20de%20Processo%20Civil\)](https://legislacao.presidencia.gov.br/atos?tipo=LEI&numero=14341&ano=2022&ato=133k3aq1kMZpWT2f1#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Associa%C3%A7%C3%A3o%20de,(C%C3%B3digo%20de%20Processo%20Civil).). Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: São Paulo: Atlas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1999), “Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado”, in L. C. Bresser-Pereira, J. Wilhelm e L. Sola (orgs.), *Sociedade e Estado em transformação*, São Paulo, Editora Unesp/ENAP.

CARGNIN, Antonio Paulo *Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais*. 1. ed. – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014. 240 p.

CARGNIN, A. P. *A dimensão territorial do planejamento governamental: políticas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul*. *Inclusão Social*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 13-32, jul./dez. 2012.

CARGNIN, A. P.; RÜCKERT, A. A. O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. *Confins. Revista Franco-brasileira de Geografia*, n 19, 2013. Publicado em <http://confins.revues.org/8519?lang=pt>

CASTRO, I. E. *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CASTRO, Iná Elias de. Problemas e alternativas metodológicas para a região e para o lugar. In: SOUZA, Maria Adélia A. de. *Natureza e Sociedade de hoje: uma leitura geográfica*. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

CHAGAS, Eduardo F. O método dialético de Marx: investigação e exposição crítica do objeto. *Síntese: Revista de Filosofia*, v. 38, n. 120, p. 55-70, 2011.

CI/JACUÍ. *Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí*. Institucional. Disponível em: < consorciojacui.atende.net/#!/tipo/inicial>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CISVALE. *Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo*. Institucional. Disponível em: < <http://Cisvalerp.com.br>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

CISVALE. *Alterações Estatuto Social de 05 de Dezembro de 2014*. Disponível em: <<http://www.Cisvalerp.com.br/documentos/Estatuto%202014%20%20Alter%C3%A7%C3%B5es%2005.12.14.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2015.

CISVALE. *Estatuto Social de 19 de Janeiro de 2010*. Disponível em: <<http://www.Cisvalerp.com.br/estatuto-social>>. Acesso em 09 jul. 2014.

- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. *Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública* – Brasília: CNM, 2016.
- CONTEL, Fabio Betioli. As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). *Terra Brasilis (Nova Série). Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica*, n. 3, 2014.
- COREDE/VRP. Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo. Institucional. Disponível em: <coredevrp.org.br>. Acesso em: 15 dez. 2020.
- COREDES RS. *Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. Institucional. Disponível em: < <https://forumdoscoredes.org.br/>>. Acesso em: 06 dez. 2022.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1986.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 3ª ed. p. 197-210.
- CORIOLANO, Luzia N.; VASCONCELOS, Fábio P. *Lazer e Turismo: novas centralidades da sociedade contemporânea*. *Revista Brasileira de Estudos do Lazer*, Belo Horizonte, v.1, n. 2, p.3-22, 2014, Disponível em: <https://seer.ufmg.br/index.php/rbel/article/view/773/637>. Acesso em: 07 abr. 2016.
- COTRIN, G. *Fundamentos de Filosofia*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997: 260
- CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba*, nº 111, p.29-45, 2006.
- CHRISTOFOLETTI, Antonio. As características da Nova Geografia. In: _____ (org). *Perspectivas da Geografia*. São Paulo: Difel, 1982.
- DA ROCHA BUSCOLI, Roberson; DE OLIVEIRA SOUZA, Adáuto. O discurso da sustentabilidade como elo às novas estratégias de desenvolvimento regional: o caso dos Eixos Nacionais de integração e Desenvolvimento nos governos Fernando Henrique Cardoso I e II no estado de Mato Grosso do sul. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 22, n. 1, p. 51-68, 2013.
- DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. (2018). *Genealogia dos municípios do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). Porto Alegre, 2018. 59 p.: il.
- DA SILVEIRA, Rogério Leandro Lima. Ocupação e primeiros usos do território na região do Vale do Rio Pardo-RS: dos primeiros habitantes indígenas à apropriação militar dos campos de Rio Pardo. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 13, n. 2, p. 104-128, 2008.

DE TONI, Jackson; KLARMANN, Herbert. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. *Ensaios FEE*, v. 23, p. 517-538, 2002.

DUARTE, A. C. *Regionalização: considerações metodológicas*. Boletim de Geografia Teorética, Rio Claro, v. 10, n. 20, p. 5-32, 1980.

EDUCAÇÃO-RS. *Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<https://servicos.educacao.rs.gov.br/pse/srv/cre.jsp?ACAO=acao1&CRE=>>>. Acesso em: set. 2022.

EGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: *Geografia, conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 49-76.

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

ESCOBAR, Arturo. *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

FAMURS. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://famurs.com.br/>>. Acesso em: 27 mai. 2021.

FEE. 2009. Mesorregiões e Microrregiões geográficas (IBGE), Rio Grande do Sul [mapa]. (ca.200m.) Rio Grande do Sul, RS: FEE Mapas. Disponível em: http://mapas.fee.tche.br/wpcontent/uploads/2009/08/micro_mesorregioes_rs_2009.pdf . Acesso em 12 de abril de 2023.

FLORES, Murilo. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte*. Santiago, Chile: RIMISP, 2006. Disponível em: em: https://static.fecam.net.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_Desenvolvimento.pdf. Acesso em: 30/10/2021.

FOLETO, Eliane Maria; DA SILVA, Simone. A importância do planejamento físico territorial para o desenvolvimento de uma região. *Geografia Ensino & Pesquisa*, p. 64-74, 1996.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Sudene foi criada em 1959 e extinta em 2001*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51692.shtml>>. Acesso em: 07 Set. 2022.

FORTES, J. B. *Os casais açorianos. Presença lusa na formação sul-riograndense*. Porto Alegre: Martins Livreiro - Editor, 1978.

GIL, Izabel Castanha. Cooperação, competição e resistência nas associações de municípios: a AMNAP e o desenvolvimento regional da Nova Alta Paulista. *Revista Nera, Presidente Prudente*, ano 11, n. 12, jan./jun. 2008, p. 31-56.

- GOMES, Paulo César da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). Geografia: conceitos e temas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria de Educação*. Disponível em: URL. Acesso em: data de acesso.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 8ª Edição, 1991.
- HAESBAERT, R. “Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização”. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.) *Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- HAESBAERT, Rogério. *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- HAESBAERT, Rogério. *Territórios alternativos*. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HARTSHORNE, Richard. *Propósitos e Natureza da Geografia*. São Paulo: Ed. Hucitec; Edusp, 1978.
- HARVEY, David. (1992). *A condição Pós-moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Loyola.
- HERBERTSON, AJ As principais regiões naturais: um ensaio de geografia sistemática. *The Geographical Journal*, Londres, v. 25, n. 3, pág. 300-312, 1905.
- HILHORST, J.G.M. *Planejamento regional, enfoques e sistemas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- HORSTH, T. A.; ALMEIDA, F. M. de; MENDES, W. de A. Medidas institucionais e econômicas do PAC: A recriação da Sudam e da Sudene e o desenvolvimento regional. *Latin American Research Review*, [S. l.], v. 56, n. 1, p. 98–112, 2021.
- HUSSERL, Edmund. *A ideia da fenomenologia*. Lisboa; Rio de Janeiro: Edições 70, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Divisão Regional no Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e em Regiões Geográficas Intermediárias 2017. Rio de Janeiro, 2017a.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse Estatística do Brasil. Rio de Janeiro, 1977.

IBGE, Coordenação de Geografia. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro, 2017. 82p.

IBGE. Atlas socioeconômico. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/caracteristicas-gerais>. Acesso em set. de 2022.

IBGE. Cidades. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 de mai. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). IPECE informe .Fortaleza – Ceará: Ipece, 2019. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/08/ipece_informe_158_29_ago2019.pdf. Acesso em 24 de maio de 2023.

JORNAL GAZETA DO SUL. Gazeta acompanhou o movimento de emancipação na região. Santa Cruz do Sul, 26 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/gazeta-acompanhou-o-movimento-emancipacionista-na-regiao/> . Acesso em 29 de maio de 2023.

JORNAL GAZETA DO SUL. Os porquês da pobreza no Centro Cerra. 6 de mar. De 2015. Disponível em:<<https://www.gaz.com.br/os-porques-da-pobreza-no-centro-serra-2/>>. Acesso em: 10 de fev. de 2023.

JORNAL GAZETA DO SUL. Suplemente especial celebra 60 anos de fundação da Amvarp. Santa Cruz do Sul, 13 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.gaz.com.br/suplemento-especial-celebra-os-60-anos-de-fundacao-da-amvarp/>.

JÚNIOR, José Carlos Ferrari. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e os aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. *Estudos Geográficos*: Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, 2004.

KRAPIVIN, Vladislav. *Que e o materialismo dialético?* Edições Progresso, 1986.

LA BLACHE, Vidal de (1954), *Princípios de Geografia Humana*. Lisboa, Cosmos, p.34

LACOSTE, Y. *A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papyrus, 1988.

LATOUCHE, Serge. Padrão de vida. In: SACHS, Wolfgang (Org.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEMOS, B.; BERTÊ, A. M.; Cargin, A. P.; Mieres, L.; Hoffmann, J. F.; Oliveira, s. B. Estudo sobre as regionalizações dos órgãos estaduais do Rio Grande do Sul. *Revista Estudos de Planejamento*, n. 11, 2018.

LENCIONE, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

LIMA, Maria Helena Palmer (Org). Divisão Territorial Brasileira. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Geociências. Departamento de Geografia. Departamento de Estruturas Territoriais, 2002. p. 5 e 18. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/doc/divisaoterritorialbrasileira_ibge.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022.

LIMONAD, Ester. Brasil séc. XXI – Regionalizar para que, para quem? In: LIMONAD, et al. *Brasil Século XXI: por uma nova regionalização*. São Paulo: Max Limonad, 2004.

LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (orgs.). Brasil, século XXI por uma nova regionalização: agentes, processo e escalas – Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015. 214p.

LIMONAD, et al. Brasil Século XXI: por uma nova regionalização. São Paulo: Max Limonad, 2005.

LUCIZANI, Jonhey Nazario; DE LIMA, Jandir Ferrera. REGIONALIZAÇÕES BRASILEIRAS DO ÚLTIMO SÉCULO. *Orbis Latina*, v. 11, n. 2, p. 116-116, 2021.

LUKÁCS, György. Para uma ontologia do ser social II. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. Fundamentos da Metodologia Científica. Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARQUES, A. M. Crescimento econômico e grau de desigualdade no Rio Grande do Sul: uma lição a partir dos anos noventa. *Estudos do Cepe*, n. 30, p. 6-29, 2009.

MESQUITA, Zilá Pedroso. Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. *Ensaio FEE*, v. 5, n. 2, p. 95-146, 1984.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). *Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território* – PNOT. Brasília: MI/SDR/UNB/IICA, 2006. 251 p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Gestão. Comissão Europeia. *Textos de referência em planejamento e gestão territorial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. – Brasília: MP, 2006.

- MOURA, Hanah Aridi. *A política da SUDENE e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios no estado do Espírito Santo, Brasil*. Dissertação de Mestrado (Magister Scientiae). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa - MG. p.112. 2019.
- MUÑOZ, A. E. P. *Regionalização para o planejamento e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. São Paulo: UNICAMP, 2007. Dissertação (Mestrado).
- MÜLLER, Armindo. *Cemitérios dos imigrantes no Vale do Rio Pardo - RS*. 1º. ed. [S. l.]: EST Editora, 1996. 88 p. v. 1. ISBN 8575170341.
- NASCIMENTO, D. C. do, et al. Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Regional Sustentável: Análise da Necessidade de Mecanismos de Gestão na Região Metropolitana do Cariri – Ceará. *Revista NAU Social*, v. 3, n. 5, 2012.
- NASSER, Bianca. Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. *REVISTA DO BNDES*, RIO DE JANEIRO, V. 7, N. 14, P. 145-178, DEZ. 2000.
- NÓBREGA, P. R. C. Reflexões didáticas sobre o conceito de região na Geografia. *Rev. Tamoios*, São Gonçalo (RJ), ano 11, n. 1, págs. 107-130, Jan/jun. 2015
- NUNES, C. O. I. (2008). *COREDE-SUL: formação e trajetória*. Rio Grande: Biblos (vol. 22, n.1, p. 9-18)
- PESAVENTO, S. J. *História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 4ª Ed., 1985.
- PERIDES, Paulo Pedro. A organização político-administrativa e o processo de regionalização do território colonial brasileiro. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, FFLCH-USP, v. 9, p. 77-91, 1995.
- PERREIRA, Paulo Affonso Soares. *Rios, Redes e Regiões: A sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres*. Porto Alegre: Editora AGE, 2000.
- PIRES, M.F.C. *O materialismo histórico-dialético e a educação*. Interface - Comunic., Saúde, Educ., n.1, p.83-94, 1997. Plano estratégico de desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo (2015-2030) [recurso eletrônico] / coordenadores: Heitor Álvaro Petry, Rogério Leandro Lima da Silveira. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.
- PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO VALE DO RIO PARDO (2015-2030) [recurso eletrônico] / coordenadores: Heitor Álvaro Petry, Rogério Leandro Lima da Silveira. – Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2017.
- PORTAL DE NOTÍCIAS [ONLINE]. General Câmara ingressa na Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo. São Gerônimo, 10 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.portaldenoticias.com.br/noticia/9797/general-camara-ingressa-07/04/2023>. Acesso em: 17 de abr. de 2023.

PRADO Jr, Caio. Formação do Brasil contemporâneo. Ed. 20. Editora Brasiliense-DF. 1987.

PROJETO BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.

PUJADAS, Romá e FONT, Jaume. *Ordenación y Planificación territorial*. Madrid, Editorial Síntesis, 1998.

RÁDIO SANTA CRUZ. Amvarp celebra 61 anos nesta sexta-feira. Santa Cruz do Sul, 12 mai. de 2022. Disponível em: <<http://radiosantacruz.com.br/online/Amvarp-celebra-61-anos-nesta-sexta-feira/>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In: In: Revista Estudos de Planejamento. - N. 11 (2018). Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018. v.: il.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994. D-O 197 de 18/10/91 P-1,. Porto Alegre, RS, 17 out 1994. Disponível em:<HTTP://www.al.gov.br/legis/M0100018.asp?Hid_IdNorma=12666&Texto=>. Acesso em 22 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 42.162, de 07 de março de 2003. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=409&hTexto=&Hid_IDNorma=409>. Acesso em: set 2022.

RIO GRANDE DO SUL (1988). Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas. Relatório do programa estadual de descentralização regional. Porto Alegre.

ROCHEFORT, Michel. Regionalização e rede urbana, R. RA'E GA, Curitiba, n. 7, p. 115-121, UFPR, 2003.

ROSTOW, W. W. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe. *The economic journal*. 1943. P. 202-211.

SANTOS, M. *A redescoberta da natureza*. Revista Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, v. 6, n. 14, jan./abril, 1992.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: Território, Territórios: ensaios sobre ordenamento territorial. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense – AGB. Niterói, 2002.

_____. *O retorno do território*. En: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun.2005. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>

_____. *Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método*. Espaço e Sociedade. Petrópolis: Vozes, 1982. (Disponível no virtual)

SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001

SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e concepções sobre território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAÚDE-RS. *Secretaria Estadual de Saúde*. Disponível em: <<http://www.saude.rs.gov.br>>. Acesso em: set. 2022.

SCHNEIDER, S. *Apresentação Dossiê Ciências Sociais e Desenvolvimento. Sociologias (UFRGS. Impresso)*, v. 13, p. 14-22, 2011.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. *O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento*. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.;

SOUZA, Marcelo L. de. *O que devemos entender por Desenvolvimento Urbano?* In: *O ABC do Desenvolvimento Urbano*. 2º ed. Rio de Janeiro. Cap.6. p.93-102, 2005.

SILVA, S. A. *Divisão Regional Brasileira: considerações acerca de seus fundamentos*. In: 12º *Encuentro de Geógrafos de América Latina*, 2009, Montevideo. 12º EGAL, 2009.

SOUSA, B., FANTINI, L., DALLAGNOLI, S., & MORESCO, S. *Comunicação Organizacional – A Importância da Comunicação nas Organizações*. Faculdade de Tecnologia de Santa Catarina, Brusque, 2009. Acedido em http://www.bm.edu.br/fatesc.edu.br/wp-content/blogs.dir/3/files/pdf/tccs/a_importancia_da_comunicacao_nas_organizacoes.pdf. Acesso 14 maio 2022.

SSP-RS. *Secretaria da Segurança Pública*. Disponível em: <<http://www.ssp.rs.gov.br>>. Acesso em: set. 2022.

TAVARES, Jeferson Cristiano. *Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na lirsa e na macrometrópole paulista*. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 671-695, set/dez 2016.

TALASKA, A. (2011). *Região e regionalização: revisão conceitual e análise do processo de reconfiguração fundiária e de alteração do uso da terra na região do Corede Norte/rs*. *Caminhos de Geografia*, 12, 201–215. Retrieved from <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>

THEIS, I. et al. *Globalização e Planejamento do Desenvolvimento Regional: o caso do Vale do Itajaí*. In: SIEBERT, C. (org.). *Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas*. Blumenau: EDIFURB, 2001.

Universidade Federal de Minas Gerais. Plataforma Projeto Brumadinho. Projeto de Avaliação de Necessidades Pós-Desastre do colapso da Barragem da Mina Córrego do Feijão. Disponível em:

<http://www.projetobrumadinho.ufmg.br/index.php/escola/eu-querosaber/mesorregiao-microrregiao> . Acesso em 12 de março de 2023.

UNIDADE na diversidade. In: SALA 406: onde tudo começou: COREDES: a participação popular. Santa Maria: Casa Editorial, 2005. p. 17-23.

VITTE, C. C. S. *O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil*. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro. v. 2, n. 1, janeiro/junho 2015, p. 1 a 18.

WACHOLZ, Leticia. Amvarp elege nova diretoria no dia 14 de janeiro. *Jornal Folha do Mate*. Venâncio Aires, 05 jan. de 2021. Disponível em:

<https://folhadomate.com/noticias/Amvarp-elege-nova-diretoria-no-dia-14/>.

Acesso em 08 nov. 2022.

Apêndice A - Roteiro de Entrevistas

Roteiro de entrevistas 1 - Instituições Públicas Regionais

PROJETO DE DISSERTAÇÃO: Instituições Públicas Regionais e suas regionalizações no território do Vale do Rio Pardo/RS: Articulação e desafios para o planejamento e desenvolvimento regional

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM _____

Nome:

Área de Atuação:

Instituição de atuação:

- Em que ano começou a atuar na instituição e há quanto tempo atua?
- Fale um pouco sobre a história da formação da instituição (como surgiu, quem participou, como foi esse processo...)
- Quais foram os principais fatores que levaram a criação da instituição?
- Por que o consórcio foi implementado apenas em 2005? Antes desse período já se pensava na sua implementação?
- Você participou do processo de constituição dessa (ou de alguma outra) instituição pública? Como foi?
- Como ocorreu o processo de mobilização para a construção dessa instituição?
- Que fatores levaram a regionalização da instituição da forma em que atualmente ela se encontra? A regionalização sempre foi essa desde a sua criação?
- Você entende que a atual regionalização (área territorial de atuação) está adequada às atuais demandas da região?
- Como é feita a escolha dos integrantes da diretoria da instituição? O que é levado em consideração nesse processo?
- De quanto em quanto tempo é feita a troca desses integrantes? Por que essa periodicidade foi adotada?
- Como foi escolhido o município (local) da sede da instituição? Teve alguns fatores que justificam essa escolha? A sede da instituição sempre foi nesse município? Quais foram os outros?

- A política (partidos e governo) influencia nas ações e decisões da instituição? Como isso pode ser percebido?
- Como são definidos e elaborados os projetos da instituição?
- O que mudou em relação ao envolvimento da comunidade e a própria organização da instituição desde a sua fundação até o período atual?
- Quais são os maiores desafios enfrentados ao se tentar dialogar com as lideranças de outras instituições públicas que atuam na região?
- As desigualdades entre os municípios atrapalham a execução das ações da instituição? Como isso é percebido?
- Como os projetos desenvolvidos pela instituição na região têm sido recebidos pelas demais instituições regionais? Há alguma rejeição dos projetos perante os colegas de outras instituições?
- Que fatores você acredita serem responsáveis pela integração ou falta de integração regional quanto ao desenvolvimento de projetos em prol do desenvolvimento regional?
- Essa instituição participa dos processos de planejamento regional a exemplo do plano estratégico regional, da consulta popular? De que maneira e com que frequência, participa?
- Quais foram os principais projetos implementados por essa instituição na região? Houve melhoras em relação a qualidade de vida da população antes do projeto e atualmente? Quais indicadores demonstram essa melhora?
- Como você avalia a coexistência de diferentes regionalizações para fim de planejamento e desenvolvimento regional no Vale do Rio Pardo (Associações Municipais, Consórcios, Comitê de Bacia, etc.)?
- Existem alguns projetos que a instituição realizou em parceria com outras? Quais? Como foi o processo de construção e execução desse projeto?
- Existe algum projeto que tentou-se implementar e em função de divergências não deu certo?
- A instituição prioriza alguns projetos específicos?
- A população no geral costuma se envolver nas discussões da instituição?
- Como as ações dessa instituição poderiam ser melhoradas para que ocorra uma maior integração com a sociedade?
- Você considera positivo a forma como a instituição atual atualmente? Quais

são as perspectivas de atuação para o futuro?

- Como é feito o planejamento das ações da instituição? Costumam levar em consideração a influência que as ações dessa instituição terão sobre as outras?
- Como se apresenta a articulação e integração da instituição na promoção do desenvolvimento regional? Quais são as principais dificuldades enfrentadas?
- Durante a Pandemia, como a instituição realizou as suas ações?
- Que impacto a pandemia trouxe para a integração dessa instituição com as demais instituições presentes na região?
- Como é a relação da instituição com os municípios?
- Como a instituição adquire verba para os projetos e manutenção?
- As ações da instituição já tiveram problemas relacionados a assistência da população em função da sua localização?
- Como você percebe a importância da instituição para a região?
- Quais são as perspectivas da instituição para o futuro?

Roteiro de entrevistas 2 - Sociedade Civil

PROJETO DE DISSERTAÇÃO: Instituições Públicas Regionais e suas regionalizações no território do Vale do Rio Pardo/RS: Articulação e desafios para o planejamento e desenvolvimento regional

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:

Função na instituição que atua:

Tempo de atuação na função:

1. Você conhece ou sabe da existência de alguma dessas instituições regionais: o Corede do Vale do Rio Pardo, Associação de Municípios do Centro Serra, Associação de municípios do Vale do Rio Pardo, Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Pardo ou o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí?
2. De maneira conheceu?

3. A organização em que você atua possui relação com alguma dessas instituições regionais (Corede, Associação de Municípios ou Consórcios)? Quais delas? Como é essa relação?
4. Você sabe qual a área de abrangência de alguma dessas instituições regionais citadas? O que você pensa sobre essa área de abrangência?
5. A área de localização dessas instituições facilita ou dificulta o acesso aos serviços prestados por ela?
6. Já teve dificuldade em dialogar ou no encaminhamento de alguma demanda com alguma das instituições citadas? Caso sim, qual foi o motivo?
7. Que tipo de serviços, na sua opinião, essas instituições deveriam prestar ou realizar e não fazem?
8. A instituição que você trabalha já se beneficiou de algum projeto desenvolvido por alguma dessas instituições? Qual instituição? Qual projeto?
9. Como você percebe a contribuição dessas instituições para as atividades da sua instituição e para o desenvolvimento da região?

APÊNDICE B – Sistematização das entrevistas durante a pesquisa

DATA	ENTREVISTA	FORMATO DA ENTREVISTA	CARGO /FUNÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO	INSTITUIÇÃO
13.01.2023	Entrevistado nº 1	Escrita	Secretária Executiva	13 anos	Corede/VRP
24.02.2023	Entrevistado nº 2	Remota, por videoconferência	Presidente	5 anos	Corede/VRP
24.03.2023	Entrevistado nº 3	Remota, por videoconferência	Presidente	1997 – 2001 2003 - 2005	Corede/VRP
02.02.2023	Entrevistado nº 4	Remota, por videoconferência	Presidente	(2014, 2017 e 2020)	AMVARP
12.01.2023	Entrevistado nº 5	Escrita	Presidente	1 ano	AMCSERRA
17.01.2023	Entrevistado nº 6	Remota, por videoconferência	Secretário - Presidente	16 anos	Cisvale - Jacuí
27.04.2023	Entrevistado nº 7	Remota, por áudio	Presidente	2017 - 2018	Cisvale - VRP
20.03.2023	Entrevistado nº 8	Remota, por videoconferência	Assessor técnico e gestor executivo	2018	APL
17.04.2023	Entrevistado nº 9	Presencial	Presidente		ACIC
28.04.2023	Entrevistado nº 10	Escrita	Gerente de Assuntos Corporativos	12 anos	Afubra
24.03.2023	Entrevistado nº 11	Remota, por videoconferência	Presidente	30 anos	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Candelária