



## **ESCALAS ESPACIAIS E CONFIGURAÇÃO REGIONAL NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO: ALGUMAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS**

**José Carlos Severo Corrêa  
Rogério Leandro Lima Silveira  
Rosane Bernardete Brochier Kist**

### **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo a partir de uma breve reflexão teórica especificamente em torno da escala espacial analisar empiricamente como uma região em seu processo de planejamento para o desenvolvimento articula-se com as demais escalas a ela inerentes. Metodologicamente o trabalho caracteriza-se como de caráter analítico, descritivo e exploratório e refere-se a região de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento Alto Jacuí, no Rio Grande do Sul. Procura-se a partir da reflexão teórica encontrar evidência que empiricamente configuram a noção de escalas espaciais como fruto de um processo de construção social, decorrentes dos embates e disputas políticas em contexto específico, de tal forma que não é possível se estabelecer um regramento uniforme no comportamento dos atores regionais diante das particularidades de cada escala com a qual se defrontam ou mesmo a delimitam de acordo com seus interesses. Conclui-se que as escalas configuram-se como importantes elementos de interpretação das articulações regionais, desde que compreendidas como processos mutantes de acordo com seus contextos específicos dado que são uma construção social. E que no caso dos Coredes em geral e do Alto Jacuí em particular isso fica muito evidente sobretudo nas relações intrarregionais, como no caso da Universidade e da Associação de Municípios.

**Palavras-chave:** escalas espaciais. Coredes. Alto Jacuí.

### **1 Introdução**

A expressão escala pode assumir diversas conotações de acordo com o contexto em que é utilizada, sendo possível distinguir significados desde a música até as relações político-econômicas, por exemplo. No caso específico da geografia e das áreas do conhecimento correlatas, seja de acordo com a classificação das agências estatais ou até mesmo em similaridade aos seus objetos de estudo, é possível fazer distinção de pelo menos quatro acepções.

De acordo com Corrêa (2011) tais significados estão ligados à: i) tamanho, associado à escala de produção na economia (economia de escala); ii) cartografia, escalas cartográficas vinculam a proporção de uma figura (mapa) frente uma paisagem real; iii) espacial, relacionado a uma área de abrangência de um fenômeno qualquer como seria o



caso do regional, do nacional; e iv) conceitual, que estabelece os questionamentos e teorias em torno de um objeto de pesquisa.

Cabe salientar, portanto, que mesmo que aparentemente os quatro significados sejam facilmente distinguíveis não são de simples fundamentação, pois há muita controvérsia quanto as suas aplicações, bem como a abrangência de cada abordagem não é de fácil caracterização, havendo muita polêmica em torno disso.

Embora sem a pretensão de esgotar a temática, a intenção do presente texto é a partir de uma breve reflexão teórica especificamente em torno da escala espacial analisar empiricamente como uma região em seu processo de planejamento para o desenvolvimento articula-se com as demais escalas a ela inerentes. No caso em pauta, a região a ser analisada é a de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) Alto Jacuí. Metodologicamente o trabalho caracteriza-se como de caráter analítico, descritivo e exploratório.

Assim, além desta introdução o texto está constituído por mais três seções, sendo que na próxima será feito um esforço em busca de um conceito de escala e suas eventuais possibilidades de aplicação, sobretudo na perspectiva espacial. Na sequência uma breve discussão em torno da região analisada em seu processo de planejamento e a articulação multiescalar. E por fim, algumas considerações finais, reconhecendo a complexidade do tema e concluindo provisoriamente quanto a necessidade de aprofundamento da temática sobretudo no que tange a discussão em torno do planejamento e do desenvolvimento regional.

## **2 Escalas espaciais: entendendo seu significado e usos**

Como todo o conceito adotado nas ciências sociais, a discussão em torno das escalas também não é consensual, mesmo na faceta cinzenta das interações entre as áreas do conhecimento. A discussão assume rumos distintos dependendo da abordagem teórica adotada, o que evidentemente estabelece o caráter polissêmico dos conceitos de maneira geral e das escalas de modo particular. Diante disso, vários autores, sobretudo na geografia, se dispõem a aprofundar a discussão como forma de melhor compreensão dos fenômenos sociais. É justamente essa discussão que pretende-se resgatar para auxiliar a reflexão proposta ao presente trabalho. Sendo assim, inicialmente será resgatado a base da



discussão em torno da diversidade de significados e o conseqüente uso do conceito, para em seguida avançar em termos da linha teórica que norteia o presente estudo.

O significado de escala pode assumir várias nuances, sendo tão controverso o tema que os autores sequer concordam quanto as possibilidades de uso do conceito. Como é o caso das possíveis noções de escala apresentadas por Horta (2013), que se distingue, das mencionadas por Corrêa (2007; 2011), por exemplo. Para o primeiro as quatro possibilidades são: escala como tamanho (cartografia, mapas); como nível (hierarquia, local – global, também chamada escala geográfica); como rede (ação em distintos níveis e influência); e como relação (onde os elementos podem ser os mesmos mas respondem de forma distinta em momentos e espaços distintos) (HORTA, 2013). Já o segundo, conforme mencionado na introdução deste trabalho menciona as noções de tamanho (economia); cartográfica (mapas); espacial (área de abrangência de um fenômeno, regional, nacional, etc); e conceitual (relações entre o objeto de pesquisa e sua representação cartográfica) (CORRÊA, 2007; 2011). Sem entrar no mérito da questão ou das motivações de cada autor, observe-se as diferenças abordadas, tanto do ponto de vista da nomenclatura adotada quanto dos significados. Esses são apenas dois exemplos, mas há mais divergências como no caso do espaço envolvido, se dado ou se resultado de uma construção social.

Interessa no presente estudo a noção de escala espacial, que por sua vez também não é um conceito sobre o qual há um mínimo de consenso. Segundo Smith (2002), essa “confusão” se dá por não haver uma teoria da produção da escala geográfica, em decorrência de um “dilatado silêncio” sobre o tema. Nesse sentido, Castro (1992) tece crítica à análise geográfica de maneira geral por simplificar escala a partir do raciocínio matemático inerente à cartografia. Para a autora é necessário que se perceba, e há autores fazendo isso, que escalas são mais do que um problema dimensional, mas também relacional. De certa forma Fernández; Brandão (2010) corroboram admitindo que o conceito de escalas ora é associado à hierarquia e tamanho, ora associado às relações dos atores ou processos espaciais. O que, aliás, é o objeto da presente discussão, escalas compreendidas como um problema relacional.

Para Corrêa (2011), a escala espacial é relacionada à ação do homem em espaços de dimensões variadas interrelacionadas, envolvendo distintos propósitos, meios e sentidos, fala também em escalaridade, que é a sua associação à temporalidade. Apreender que a dimensão da escala espacial é determinante na configuração dos fenômenos, relações



sociais, práticas espaciais e base teórica a ser adotada na análise, sem necessariamente haver um tamanho melhor do que outro.

A definição da escala, nos dizeres de Castro (1992, p. 21) “não se trata apenas de tamanho ou de representação gráfica, é preciso ultrapassar estes limites para enfrentar o desafio epistemológico que o termo escala e a abordagem necessariamente fragmentada do real colocam”, seria, portanto, um problema fenomenal e não apenas dimensional dado a relação e a impossibilidade de separação entre o tamanho e o fenômeno.

Nesse sentido, pode-se estar falando de uma determinada área de abrangência, como por exemplo, uma região administrativa, que representa nas palavras de Corrêa (2011) uma escala conceitual (regional) e ao mesmo tempo pode ser uma escala espacial, constituída a partir da interferência humana. É necessário enfatizar que é da amplitude da ação humana que se está falando e de como isso se dá. Portanto, o exemplo deve ser visto apenas como uma possibilidade, e não como uma afirmação.

Desta forma,

A polissemia do termo escala pode prosseguir, em teoria, até o infinito dos pontos de vista possíveis sobre uma realidade percebida ou sobre uma realidade em projeto. Em todos os casos o resultado é aquele de um recorte da realidade percebida/concebida de acordo com o ponto de vista e com a escolha do nível de percepção/concepção (CASTRO, 1992, p.23).

No entanto, Herod (2011, p.6),

Given that he viewed them as, essentially, mental fictions, for Hart there could thus be “no universal rules for recognizing, delimiting, and describing” scales, whilst his argument that scales are “shaped to fit the hand of the individual user” encouraged a theoretical stance which viewed the absolute spaces of the Earth’s surface as capable of being more or less arbitrarily divided up into bigger or smaller areas, with little concern for how such areas might relate to anything “on the ground.”

Observe-se que as duas citações, inclusive a argumentação de Herod refere-se em parte a outro autor, referem-se a um contexto distinto e estão também em seus textos originais referindo-se a aspectos distintos da reflexão em torno das escalas. Enquanto Castro menciona uma perspectiva que no caso brasileiro se vislumbrava e que de certa forma pode-se reconhecer como concretizada, ou seja, a autora referia-se a necessidade de



pensar a escala de forma distinta da forma matematizada que vinha sendo predominantemente abordada na geografia. Já Herod, refere-se criticamente ao formato trabalhado por uma geografia mais cartográfica ou matemática por assim dizer, mas mesmo que não tenha sido explicitada a intenção, abre a partir da fala de Hart uma das essências do raciocínio sobre a escala espacial mencionada por Corrêa.

De qualquer forma, avança-se na construção de um conceito de escala espacial conforme Corrêa (2011), ou Souza (2013) mencionaram. Aliás, tal como o conceito controverso já referido, a expressão escala espacial é também citada como escala geográfica de poder (RAMBO; RÜCKERT, 2008; 2010), escala territorial (DINIZ, 2001), escalas de poder (VAINER, 2001) ou ainda simplesmente escala geográfica (GRANDI, 2012), mas os autores fazem a mesma referência, independente de que adjetivo atribuem à escala, e a distinta adjetivação também vincula-se ao contexto ao qual está inserido o autor, seja relacionado ao objeto como à área do conhecimento.

Resgatando um pouco da evolução do pensamento sobre escalas, Fernández; Brandão (2010), apresentam também alguns argumentos que se manifestam críticos a utilização das mesmas pela geografia humana. Mesmo reconhecendo a pertinência das críticas, os autores ponderam que o conceito de escala possui um grande potencial heurístico, sobretudo na articulação das dinâmicas, micro e macro, das trocas sociais parciais decorrentes do capitalismo.

A necessidade de aprofundar os significados e funções do conceito existe e remete a necessidade da utilização das escalas como “uno de los elementos esenciales em la conformación de una perspectiva multidimensional, capaz de dar cuenta de la complejidad de los procesos de transformación sócio-econômico-espaciales” (FERNÁNDEZ; BRANDÃO, 2010, p.22).

Diante disso, os autores compilam alguns significados: uma das dimensões que a partir de lutas ou de rotinas sociais cotidianas conformam os processos socioespaciais de forma interativa; instâncias não reificáveis, resultado de uma construção social, emergente de redes instáveis enquanto representações variáveis que se impõem a partir da sobreposição de um complexo de atores sociais envolvidos nas lutas políticas que as utilizam em seus movimentos estratégicos; e dimensão complementar à outras dimensões da espacialidade, como redes, territórios e lugar, desta forma, opera com essas outras dimensões na complexa configuração da dinâmica espacial. (FERNÁNDEZ; BRANDÃO, 2010)



A partir desta reflexão, alguns supostos podem ser estabelecidos quando se trata das escalas de percepção do real: não há escala mais ou menos válida; não há hierarquização de grandezas escalares; a escala da percepção é sempre ao nível do micro fenômeno, o real está presente em toda a escala. (CASTRO, 1992, p.22)

Corrêa (2011, p.42) argumenta que “o conceito de escala espacial emerge da consciência da dimensão variável, no espaço, da ação humana, e é útil para compor a inteligibilidade dessa ação”. Chama a atenção para a necessidade de compreensão de algumas afirmações.

- a) os fenômenos, relações sociais e práticas espaciais mudam ao se alterar a escala espacial da ação humana (...)
- b) a base teórica que permite explicar ou compreender fenômenos, relações e práticas é alterada quando se muda a escala espacial. (...)
- c) não há uma escala que a priori seja melhor que outra. Sua escolha, para efeito de pesquisa, vincula-se aos propósitos do pesquisador (...)

Smith (2002) argumenta que a questão teórica envolvendo escalas está incompleta ou subdesenvolvida, dado que as abordagens via de regra são parciais, muito focadas na questão do local, abdicando de fazer a relação com outras escalas espaciais.

La escala es central de una forma más conceptual. Presumiblemente, es deseable tener alguna conexión sólida entre la jerarquía de escalas geográficas producida y reproducida en los paisajes el capitalismo y las abstracciones conceptuales a través de las cuales entendemos acontecimientos y procesos socio-espaciales. El concepto de escala asume, por tanto, un segundo significado. No sólo es la escala material trabajada y retrabajada como paisaje, sino también es la escala de resolución o abstracción que nosotros empleamos para entender las relaciones sociales, cualquiera que sea su impresión geográfica. (SMITH, 2002, p. 142)

Ou como argumenta Trucco (2012, 126) “el problema de las escalas es un síntoma que emerge de una dificultad previa: la falta de claridad sobre la construcción del objeto fundamental”.

Embora a discussão em torno do real significado, ou melhor, de um significado minimamente consensuado entre os pesquisadores, fica evidente que tais divergências



comprovam que justamente há uma significação controversa, e como tal é possível reconhecer justamente a transitoriedade do conceito ou significado.

Se, de acordo com Castro (1992, p.22), “a utilização de uma escala exprime uma intenção deliberada do sujeito de observar seu objeto”, deve-se depreender, conforme pondera Nara (2013), as mesmas devem representar ou expressar as relações sociais concebidas no espaço.

Importante se ter clareza de que embora haja influências ditas naturais na configuração de uma escala, por exemplo, uma região em torno de um vale, não é isso o que efetivamente prepondera. A territorialização e a conseqüente regionalização, dimensão escalar abordada nesse trabalho, é configurada a partir dos interesses dos atores envolvidos de tal forma que as fronteiras nada mais são que resultado das lutas e decisões tomadas em condições tecnológicas, políticas e econômicas em determinado contexto. É ilusório, portanto, acreditar que o que acontece ou é importante em determinada escala, se aplica igualmente em outra escala (HARVEY, 2004).

Nesse caso a reflexão chama a atenção para o fato de que não deve, pelo menos sob esta perspectiva, a escala espacial ser considerada ponto de partida, como se eventualmente fosse um ponto dado, um receptáculo fechado e estanque, conforme se observa em vários autores, tais como Herod (2011), Swyngedouw (2010), Fernández; Brandão (2010), González (2005), Harvey (2004), Smith (2002).

Como pode-se observar, há muitas divergências conceituais, isso é fato, mas também é próprio das ciências sociais e humanas, como é o caso, pois há por traz das discussões as questões teórico-metodológicas que trazem junto consigo a questão da ideologia, e esse pode ser apontado como um dos principais focos de divergência entre os autores e a forma como utilizam ou elaboram um conceito. Embora o objetivo desse trabalho não seja apresentar ou defender uma corrente metodológica a priori, fica demonstrado que não há neutralidade científica e que assim como os agentes sociais, os pesquisadores também são impactados pela sua vivência. Ainda, não é intenção apresentar uma linha de raciocínio como a mais importante e conseqüentemente negar as demais como erradas ou impróprias, mas necessário se faz seguir prioritariamente um raciocínio embasado para os estudos futuros, esse sim é objetivo do trabalho.

Além disso, se observa que as principais reflexões estão vinculadas a questão da chamada globalização e em torno disso a relativização da importância da escala nacional, sendo dedicados grandes esforços para discutir as escalas global e local, embora haja



também os autores que consideram a escala nacional como importante demais para ser menosprezada e aqueles que discordam da discussão com foco específico, devendo, portanto pensar-se de forma mais ampliada.

Como já mencionado a intenção não é emitir juízo sobre o que foi escrito, mas sim escolher uma linha de raciocínio. Dessa forma, resgata-se uma síntese elaborada por Peck (2010), que servem de referência para o presente trabalho. O autor elenca nove pontos que sintetizam a discussão das interconexões das relações escalares, e o faz com o viés da economia, a saber.

1) a escala não é preconcebida ontologicamente, mas socialmente construída, então, as atenções devem voltar-se aos processos sociais e conseqüentemente nas formas contingentes de reconstituição escalar;

2) as relações escalares são relações de poder, portanto meio de lutas político-econômica;

3) as escalas não devem ser compreendidas como uma porção do espaço horizontal assinado antecipadamente, e sim como resultados dos processos sociais e tem sentido somente quando estão relacionadas umas com as outras, não devendo ser vistas como reificações de um nível qualquer;

4) a escala deve ser compreendida em termos relacionais dinâmicos, dado que os processos sócio-reguladores funcionam de forma interescalar, tanto do ponto de vista horizontal como vertical;

5) isso significa rejeitar os binarismos da análise ortodoxa, que iguala global a ubiquidade e ou mobilidade e trata o local como a escala das respostas institucionais específicas ou imóveis, sendo necessário portanto que se funde as narrativas da globalização e da especificidade das conexões entre as forças globais externas e as locais internas;

6) a localização escalar das funções político-econômicas é historicamente e geograficamente contingente, desnecessária teoricamente, variando de acordo com o curso das lutas dessas funções decorrentes, refletindo o resultado dos conflitos e compromissos políticos passados;

7) o processo de reescalamiento deve ser visto em termos qualitativos, como recombinação, reorganização e reconstituição de funções e de relações escalares; e não em termos quantitativos;



8) se as instituições particulares ou os atores trocam as escalas de forma conspícua (visível), os regimes regulatórios que envolvem, restringem e animam esses agentes escalares frequentemente permanecem ancorados ou organizados em outras escalas espaciais (geralmente em nível mais elevado);

9) as narrativas escalares exercem um papel importante na constituição da troca político-econômica, assim como os discursos neoliberais da globalização econômica e a capacidade governamental buscam não só justificar, como também prestar estratégias de ajuste competitivo, diminuição do Estado e desregulamentação dos negócios.

Como ficou evidenciado, há vários aspectos a serem abordados assim como muitas reflexões podem ser feitas quando se trata de escalas, o que no caso particular está associado à geografia, à economia e à política, ampliando assim, as possibilidades teórico-metodológicas de tais áreas.

Na próxima seção, será analisado a configuração escalar na região do Corede Alto Jacuí diante do seu processo de planejamento para o desenvolvimento.

### **3 A escala como produto social e suas articulações na região do Corede Alto Jacuí**

De acordo com De Toni e Klarmann (2002), a estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Sul foi se constituindo ao longo do tempo por critérios específicos de cada setor em função de seus objetivos específicos, influências políticas, proximidade geográfica e até mesmo aspectos naturais. Essa forma de divisão regional acaba gerando uma série de conflitos, prejudicando a eficácia administrativa, tendo isso sido diagnosticado já há bastante tempo e foi alvo de profundas discussões e conseqüentes proposições, mas efetivamente nunca equalizado.

Para fins orçamentários, o Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 28 regiões, as quais são definidas como Coredes, que se agrupam em nove Regiões Funcionais de Planejamento. Além dessa forma de regionalização, há outras adotadas pelos mais diferentes órgãos, tanto na escala estadual quanto federal e até mesmo de auto-organização (ALLEBRANDT; SIEDENBERG, 2011; LAHORGUE, 2006; 2008; BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011).

A Constituição Estadual de 1989, além da regionalização orçamentária, no artigo 167 prevê que as diretrizes para a política de desenvolvimento do Estado “[...]caberá a órgão



específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas”. (RS, 1989)

Diante desse contexto, em 1991 foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), com a finalidade primeira de criar um canal de comunicação que possibilitasse a participação da sociedade na “formulação e na implantação de iniciativas de promoção do desenvolvimento regional” (BANDEIRA, 2006, p.25).

Dentre os objetivos iniciais dos Coredes estavam: 1) levantar e debater as questões regionais; 2) identificar e potencializar as vocações da região; 3) estabelecer prioridades de investimento e ações estaduais; 4) decidir sobre a alocação de recursos; e 5) fiscalizar a ação do governo na região (LAHORGUE, 2008).

Na ótica dos atores regionais, esses objetivos se levados adiante configurariam aos mesmos um poder até então não mensurado. Observe-se aqui um ponto de aproximação com o mensurado acerca das escalas, no mínimo se estaria diante de uma disputa Estado versus região, na medida que essa competência é quase que exclusiva do legislativo, superando em muito órgãos regionais da administração estadual. Ou seja, se preconiza as disputas nessa configuração, nos termos evidenciados por Peck (2010).

Allebrandt (2010) expõe que, durante o processo de criação dos Coredes em 1991, foram realizados eventos regionais e o Governo publicou um documento com sua visão oficial do que seriam os Conselhos Regionais, inclusive com proposição de regionalização. Havia três propostas, uma com 22 regiões, cujo recorte seria próximo ao das Associações de Municípios; outra com oito regiões, assemelhando-se com as regiões homogêneas do IBGE e a terceira, preferida pelo Governo, com 12 regiões, cujo formato vinha sendo discutido pela equipe de planejamento do Governo já há algum tempo. Mas na proposta não havia delimitação prévia desses recortes, independente de qual fosse ser adotado.

A proposta estabelecia três princípios básicos: descentralização política, desconcentração econômica e integração regional, dando mostras de que, pelo menos no discurso, o Governo estava efetivamente dividindo o poder decisório com a sociedade civil. O autor menciona também que aparentemente a proposta inicial era criar informalmente os conselhos como forma de consolidar a ideia e, com isso, superar a resistência da classe política, já manifestadas de início pelos parlamentares do próprio partido do governador.



Nesse processo de criação e instalação dos Coredes vislumbra-se uma outra evidência de que as escalas são constituídas a partir dos interesses dos atores (HARVEY, 2004). Veja-se o texto de Allebrandt (2010, p.109)

[...] na região noroeste colonial, a ideia inicial era a integração de três associações de municípios. Logo no início das discussões, o município de Cruz Alta, integrante da Associação dos Municípios do Planalto Médio (Amuplam), passa a discutir sua vinculação a outro conselho em formação, a do Corede Alto Jacuí.

Dentro do critério proposto pela Famurs, Cruz Alta faria parte do Conselho de Desenvolvimento da Região Colonial Noroeste, juntamente com Ijuí e outros municípios. No início de março, quando começaram os trabalhos de instalação dos Conselhos, o Prefeito, juntamente com outras lideranças comunitárias e uma equipe de técnicos da Unicruz, entendeu que Cruz Alta tem maior afinidade com os municípios que compreendem a Região do Alto Jacuí, sendo que a Universidade influenciou muito no processo, por ser a única da região em questão [...].

Em função de o Governo ter deixado que as regiões definissem por si mesmas a configuração dos Conselhos, esses foram se organizando e sendo instalados a partir de junho de 1991, resultando em 22 conselhos que mais tarde passaram a 28, o que se mantém até os dias de hoje (ALLEBRANDT, 2010; BANDEIRA, 1999).

A Lei 10.283/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) determina que sua Assembleia Geral Regional, órgão máximo de deliberação dos Coredes deve ser composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores. A legislação estabelece o que deve ser comum a todos os Coredes, mas cada um pode se estruturar de forma distinta de acordo com as resoluções regimentais de sua Assembleia Geral, sendo assim, alguns podem ser mais representativos do ponto de vista da sociedade civil ou predominantemente compostos por representações governamentais. No caso do Alto Jacuí há um predomínio maior da classe política, sobretudo vinculada aos governos municipais.

Parece evidente que, por se tratar de um processo que se dispõe a alterar a lógica da formulação de políticas focadas num poder central e centralizador, a consolidação dessa proposta não tem se mostrado das mais fáceis. Desde a sua criação, a cada troca de



governo é necessário que os Coredes demonstrem a relevância que lhes compete na legislação, relevância esta nem sempre reconhecida pelos governantes.

A cada governo houve avanços e recuos na capacidade de articulação dos Coredes entre si, na relação com a região e com a representação regional da escala estadual, exigindo e proporcionando que ao longo do tempo os conselhos se fortalecessem e de alguma forma se mantivessem como uma escala regional mesmo sem a aceitação da escala estadual ou mesmo de suas equivalentes. Isso evidentemente não se deu de forma linear e nem igualitária entre os diversos conselhos, como preconizado por Harvey (2004) e Peck (2010).

Ponto relevante da história corediana é em 2009, com a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, cujo financiamento foi custeado pelo Estado. Nesse processo de planejamento mais uma vez se evidencia a perspectiva escalar, que mesmo sem explicitar tal relação as discussões nas assembleias regionais no âmbito do Corede Alto Jacuí, isso fica muito evidente tanto na forma de organização e articulação quanto na resistência e nas disputas.

Há por exemplo, um sombreamento, para fins orçamentários a região reconhecida é o Corede, mas na representação política da região, reconhece-se a Associação de Municípios, órgão de representação dos executivos municipais, com aporte de recursos das prefeituras e devidamente estruturada para atender-lhes. A Associação se vale da parceria do Corede quando convém e o isola em situação contrária, com a recíproca verdadeira, sendo que não há hesitação em demarcar as posições. O conselho se vale do apoio da Universidade Comunitária (UNICRUZ), que lhe oferece uma estrutura mínima e apoio logístico, e evidentemente tem em contrapartida o reconhecimento de sua importância regional e de inserção na comunidade, um de seus pilares de sustentação.

Como já explicitado o Estado do Rio Grande do Sul está dividido em nove Regiões Funcionais de Planejamento para fins de orçamento, em consonância com o que preceitua a Constituição Estadual de 1989, que, no parágrafo 8º do Art. 149, prevê a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual, tendo sua interface regional intermediada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Coredes.

Cada uma dessas regiões, identificadas no estudo “Rumos 2015” (SEPLAG, 2005) agrupa Coredes que apresentam similaridades com relação ao emprego, ao tipo de transporte, a rede urbana, a saúde e a educação superior, refletindo, portanto, nesse



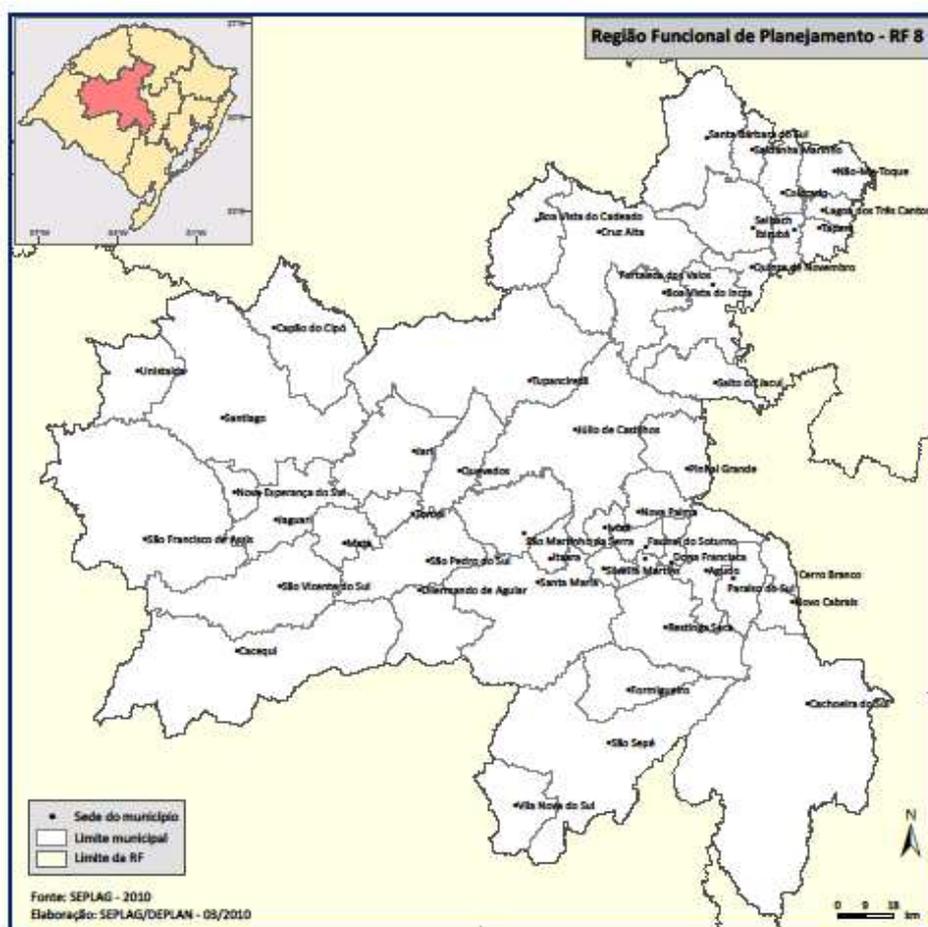
espaço, dinâmicas semelhantes. Foram, assim, “definidas com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações” (SEPLAG, 2010).

Na Figura 1, é apresentado o mapa da Região Funcional de Planejamento 8, onde se encontra o Corede Alto Jacuí e os demais Coredes, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguarí, num total de 49 municípios.

De acordo com o último censo, o Corede Alto Jacuí possui uma população total de 155.264 habitantes (IBGE/2012), em uma área de 6.905,5 km<sup>2</sup>, distribuídos em 14 municípios: Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Colorado, Cruz Alta, Fortaleza dos Valos, Ibirubá, Lagoa dos Três Cantos, Não-Me-Toque, Quinze de Novembro, Saldanha Marinho, Salto do Jacuí, Santa Bárbara do Sul, Selbach e Tapera. Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – FEE (2017), no Alto Jacuí, há uma densidade demográfica de 22,5 hab/km<sup>2</sup>, com uma taxa de analfabetismo de 4,75% para uma expectativa de vida de 73,21 anos. Em 2014 o Produto Interno Bruto (PIB) foi de 6,9 bilhões, com um PIB *per capita* de R\$ 43.523,00 e exportações totais de 780 milhões de dólares.



Figura 1 – Mapa da Região Funcional 8, Coredes e Municípios



Fonte: SEPLAG (2011).

A região é derivada de Cruz Alta, que é um dos municípios mais antigos do Rio Grande do Sul, tendo sido este município gradativamente desmembrado em função de processos de colonização e também de assentamentos, além de em razão do natural crescimento de pequenos povoados rurais. Em função disso, não há uma etnia específica na ocupação do território, sendo esta composta por alemães, italianos, holandeses, portugueses e brasileiros (IBGE, 2012).

De acordo com Allebrandt (2011), a base de formação dos Coredes tomava como referência as associações de municípios que, sendo agrupadas ou individualmente, formariam os conselhos; neste caso, à exceção de Cruz Alta, que integrava a Amuplam (Associação dos Municípios do Planalto Médio), os demais eram integrantes da Amaja



(Associação dos Municípios do Alto Jacuí), sendo esta associação a base da formação original do Corede Alto Jacuí.

Quando da lei de criação dos conselhos, em 1994, integravam o Corede Alto Jacuí 18 municípios: Alto Alegre, Campos Borges, Colorado, Cruz Alta, Espumoso, Fortaleza dos Valos, Ibirapuitã, Ibirubá, Lagoa dos Três Cantos, Mormaço, Não-Me-Toque, Quinze de Novembro, Saldanha Marinho, Salto do Jacuí, Santa Bárbara do Sul, Selbach, Tapera e Victor Graeff. Com as emancipações, em 2002, passaram a ser 22 municípios, agregando Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Jacuizinho e Tio Hugo. Entretanto, entre 2003 e 2004, com a criação do Corede Alto da Serra do Botucaraí, passaram a integrar este conselho (Botucaraí) os municípios de Alto Alegre, Campos Borges, Espumoso, Ibirapuitã, Jacuizinho, Mormaço, Tio Hugo e Victor Graeff (COREDE ALTO JACUÍ, 2013).

Aqui mais uma vez evidencia-se as disputas na escala regional, a composição do Corede Alto da Serra do Botucaraí é fruto de uma articulação contrária à influência de Cruz Alta sobre esse grupo de municípios que estariam muito mais vinculados a outra região, assim como a disputa por recursos em função dos indicadores sociais do novo Corede serem mais fragilizados, o que facilitaria o acesso aos recursos oferecidos sobretudo na escala estadual.

Importante salientar duas questões básicas: i) a Amaja, quando foi criada, congregava fundamentalmente os municípios do entorno do Rio Jacuí, na sua porção planáltina, daí a denominação Alto Jacuí, o que a configura como sendo uma região natural; e ii) nove dos dezenove municípios que atualmente integram a AMAJA são emancipados após 1980 e, conseqüentemente, após sua criação, quando Cruz Alta tinha seu território banhado pelo referido rio. Dessa forma, a transferência de Cruz Alta da Amuplam para a Amaja restabeleceu em parte a região geográfica original. Além disso, garantiu um status de empoderamento regional ao município e à Universidade, pois, pela proposta original o município de referência do Corede seria Ijuí, que sedia outra Instituição Universitária, configurando um caso de região processual, evidenciada pela disputa de poder entre as municipalidades (COREDE ALTO JACUÍ, 2013).

Essas são algumas evidências empíricas que atestam o mencionado pelos autores defensores da noção de escala como campo de disputa e fruto de um processo de construção social, ou seja, mesmo sem a devida percepção esse é contexto em que os atores estão inseridos na busca pelo desenvolvimento de sua região, no caso específico, o Alto Jacuí.



## 4 Considerações Finais

Ao se propor a presente reflexão, com o objetivo de analisar as relações intra e interregionais na especificidade de uma região corediana do Rio Grande do SUL, no caso o Alto Jacuí evidencia-se a transitoriedade tanta da configuração da dita região como da escala mensurada, a regional.

Partindo-se do pressuposto de que a escala é um processo de construção e como tal não permite uma visão estanque, pois a lógica dos espaços construídos se dá de forma heterogênea, o que afeta as articulações feitas nessa dimensão, configurando-se como um processo dialético e por excelência contraditório.

As escalas enquanto unidade de análise, no caso a escala regional Corede foi analisada, mesmo que embrionariamente, e que demonstrou justamente as relações contraditórias, sobretudo na disputa por poder de influência sobre a decisão a ser tomada nas mais diversas dimensões, seja ela regionais, estaduais ou até mesmo locais.

Portanto, deve-se ter em mente justamente essa questão, qual seja, de que as escalas configuram-se como importantes elementos de interpretação das articulações regionais, desde que compreendidas como processos mutantes de acordo com seus contextos específicos dado que são uma construção social. E que no caso dos Coredes em geral e do Alto Jacuí em particular isso fica muito evidente sobretudo nas relações intrarregionais, como no caso da Universidade e da Associação de Municípios.

## Referências

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009.** 2010. 302 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, fevereiro de 2010.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugar. A experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul: uma análise a luz da gestão social e da cidadania deliberativa. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 254-287.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Texto para Discussão nº 630. Brasília: Projeto “Novas Formas



de Atuação no Desenvolvimento Regional” (IPEA/BNDES/ANPEC), 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0630.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2012.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Evolução e situação atual dos Coredes. In: Coredes-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS III: bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Coredes, 2006. p. 25-59.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugar; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Coredes: estruturação, articulações intra e inter-regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 311-338.

CASTRO, Iná Elias de. Análise geográfica e o problema epistemológico da escala. **Anuário do Instituto de Geociências**. v. 15, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <<http://pgegeo.igc.usp.br/pdf/anigeo/v15/v15a04.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2015.

COREDE ALTO JACUÍ. **Livro de atas**. 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. Diferenciação sócio-espacial, escala e práticas espaciais. **Cidades**, v. 4, n. 6, 2007, p. 62-72. Disponível em <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/570/601>>. Acesso em 20 fev. 2015

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção no espaço: um texto para discussão. In: Carlos, Ana Fani et al (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p.41-52.

DE TONI, Jackson; KLARMANN, Herbert. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. *Textos para Ensaios FEE*, Porto Alegre, v.23, Número Especial, p.517-538, 2002. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2019/2400>. Acesso em: 05 set. 2012.

DINIZ, Clélio Campolina. Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil. **Texto para Discussão 168**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2001. <<http://cedeplar.face.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20168.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2015

FEE, 2017. Disponível em: <<http://fee.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 mai 2017.

FERNANDEZ, Víctor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. Introducción. In: FERNANDEZ, Víctor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. (org.) **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2010. p. 17-43

GONZÁLEZ, S. C. La geografía escalar del capitalismo actual. **Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de



Barcelona, 15 de mayo de 2005, vol. IX, n. 189. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-189.htm>>. Acesso em 10 fev. 2015.

GRANDI, Matheus da Silveira. Sob novas luzes: Davidovich e Bahiana no debate brasileiro sobre escalas geográficas. **III Encontro Nacional de História do Pensamento Geográfico. I Encontro Nacional de Geografia Histórica**. 5 a 10 de novembro de 2012. Rio de Janeiro. <[http://www.3hpg1gh.net/gt\\_8/GT%208-%20192%20-%20GRANDI\\_MS.pdf](http://www.3hpg1gh.net/gt_8/GT%208-%20192%20-%20GRANDI_MS.pdf)>. Acesso em 20 fev. 2015

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

HEROD, Andrew. **Scale: Key ideas in geography**. New York: Routledge, 2011.

HORTA, Célio Augusto da Cunha. Escala espacial e Geografia: pela transposição da região. **Geografias**. Belo Horizonte. Vol. 9, n. 2, 2013.

IBGE. 2012. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedosul/cruzalta.pdf>>. Acesso em 15 set. 2013.

LAHORGUE, Maria Alice. Desigualdades regionais. In: Coredes-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS III: bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Coredes, 2006. p. 73-82.

\_\_\_\_\_. Política de C&T e participação: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no sul do Brasil. In: Jornadas Latino-Americanas de Estudos Sociais, das Ciências e das Tecnologias, 2008, Rio de Janeiro. VII ESOCITE, 2008. **Anais...** Disponível em <[www.necso.ufrj.br/esocite2008/trabalhos/36162.doc](http://www.necso.ufrj.br/esocite2008/trabalhos/36162.doc)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

NARA. Rubia. A problematização da escala no estudo do urbano: um ensaio sobre o micro e o local. In: XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. **Anais**. Rio de Janeiro, 18 a 22 novembro 2013. Disponível em <[http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT09\\_Rubia.pdf](http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT09_Rubia.pdf)>. Acesso em 20 fev. 2015

PECK, Jamie. Economias políticas de escala: políticas rápidas, relaciones interescales y workfare neoliberal.. In: FERNANDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. (org.) **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafios para América Latina**. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2010. p. 77-120

RAMBO, Anelise Graciele; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Desenvolvimento territorial e escalas geográficas de poder e gestão - o caso da Cooperacana, Porto Xavier - RS. **Geosul**, Florianópolis, v. 23, n. 46, p 95-114, jul./dez. 2008 <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/issue/view/1256>>. Acesso em 20 fev. 2015

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 59, de 2011. Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>> Acesso em: 22 jul. 2011.



\_\_\_\_\_. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994, 1994b. **D-O 197 de 18/10/94, P-1**. Porto Alegre, RS, 17 out 1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=12666&Texto=](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=12666&Texto=)> Acesso em: 22 jul. 2011.

RÜCKERT, Aldomar A.; RAMBO, Anelise G. Metodologia das escalas geográficas de poder e gestão aplicada à análise de desenvolvimento em quatro territórios rurais no Brasil. **Confins** [Online], 8, 2010. Disponível em < <http://confins.revues.org/6370>> Acesso em 20 dez. 2014

SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão do Rio Grande do Sul. **Gestão territorial**, 2011. Disponível em <[http://www.scp.rs.gov.br/conteudoPuro\\_categoria.asp?ta=1&modo\\_exibicao=LISTA&cod\\_tipo\\_conteudo=5&cod\\_menu=453](http://www.scp.rs.gov.br/conteudoPuro_categoria.asp?ta=1&modo_exibicao=LISTA&cod_tipo_conteudo=5&cod_menu=453)>. Acesso em: 22 jul 2011.

\_\_\_\_\_. **Coredes**, 2010. Disponível em: <<http://www.ppp.rs.gov.br/ppp/common/index.jsp>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Rumos 2015**: um plano de desenvolvimento para o Estado, 2005. <[http://www.scp.rs.gov.br/conteudo\\_puro.asp?cod\\_menu\\_pai=&cod\\_tipo\\_conteudo=&cod\\_menu=490](http://www.scp.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_menu=490)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SMITH, Neil. Geografia, diferencia y políticas de escala. **Terra Livre**. São Paulo Ano 18, n. 19, jul./dez. 2002. p.127-145. Disponível em <<http://www.agb.org.br/index.php/revista-terra-livre>>. Acesso em 10 dez. 2014.

SOUZA, Marcio. Espacializando o desenvolvimentismo – imaginário, escalas e regulação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 14, jul. 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4098>> Acesso em: 28 Fev. 2015.

SWYNGEDOUW, Erik. ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. In: FERNANDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. (org.) **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafios para América Latina. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2010. p. 47-75

TRUCCO, Ignacio. Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos. **DAAPGE**. Santa Fe, Argentina: UNL., a. 12, n. 19, p. 99-138, 2012

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano, 9, 2001 Rio de Janeiro. Ética, planejamento e construção democrática do espaço. **Anais** do IX Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v.1, 140-151. Disponível em: <[www.anpur.org.br/anais](http://www.anpur.org.br/anais)>. Acesso em 20 jan. 2015