

# REDES COOPERATIVAS REGIONAIS E GOVERNANÇA

*Antonio Carlos Gil\**

## Resumo

Os objetivos deste artigo são os de discutir a evolução do conceito de região, analisar o significado do novo regionalismo no contexto da globalização e avaliar a experiência de redes cooperativas e governança. Em virtude dos impactos da globalização, da revolução tecnológica e das novas formas de governança, o conceito de região para ser útil requer a consideração de aspectos relacionados às demandas sociais, desafios competitivos, negociação com outras instâncias governamentais e fuga de fatores regionais de produção. São analisadas experiências como a do Vale do Ruhr, na Alemanha, a região de Emilia Romagna, na Itália, o *Midwest* Americano, os Conselhos Comarcais da Galícia, na Espanha, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, os Fóruns de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina e as experiências cooperativas na Região do Grande ABC Paulista.

Palavras-chave: Regionalismo, redes cooperativas, governança.

## Abstract

The objectives of this article are to discuss the evolution of the region concept, to analyze the meaning of the *new regionalism* in the global context and to evaluate cooperative nets and governance experiences. In view of the globalization impacts, the technologic revolution and of the news forms of governance, the concept of region to be useful need the consideration of aspects related to social demands, competitive challenges, negotiation with other governmental instances and escape of regional factors

---

\* Antonio Carlos Gil é Sociólogo e Doutor em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo e professor do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul.

of production. In this article are analyzed experiences as the Ruhr Valley, in Germany, the region of Emilia Romagna, in Italy, the American Midwest, the *Comarcal Councils* in Galicia, in Spain, the Local associations in Ireland, the Regional Councils of Regional Developing in Rio Grande do Sul, the Forums of Regional Development of Santa Catarina and the cooperatives experiences in the Region of Great ABC, in São Paulo.

Keywords: Regionalism, cooperative nets, governance.

## 1 INTRODUÇÃO

A ampla difusão do processo de globalização e das teorias que prevêem o fim do estado-nação vêm provocando certo desconforto entre os estudiosos das formas de governança. Indaga-se, por exemplo: “Até que ponto a consolidação do internacional requer a asfixia do nacional?”, “Como estudar e planejar ações numa sociedade globalizada, se esta sempre teve como parâmetro o estado-nação?” “Até que ponto os conceitos de global e local são complementares ou excludentes?” Estaríamos assistindo ao contraponto dialético de duas partes que está gerando novas unidades ao mesmo tempo libertas e dependentes das partes que a compõem?”

De fato, o estado nacional vem sofrendo profunda redução de sua capacidade de regulação, em decorrência da ampliação do poder supranacional. Por outro lado, o surgimento de novas formas de organização econômica e política requer cuidadosa análise do papel que lhes cabe nesse novo cenário mundial. Tanto é que, desde o fim dos anos 80, as discussões acerca do regionalismo vêm ganhando força. Antigas organizações regionais foram ressuscitadas, novas organizações vêm sendo criadas, e o tema tornou-se dos mais candentes nos debates sobre nova ordem internacional que emergiu com a fim da Guerra Fria. Os debates mais antigos voltaram-se para o regionalismo relacionado à junção de países para formar grandes blocos econômicos, como a União Européia, o NAFTA e o Mercosul, enfocando basicamente as questões econômicas associadas aos acordos de livre comércio e de integração econômica. A partir da década de 1990, no entanto, o debate vem se ampliando, com a inclusão do regionalismo no contexto das transformações do sistema político internacional e nacional.

Como conseqüência desses debates, passou-se a falar num “novo regionalismo” que assume novos tipos, formatos e objetivos e incorpora todas as áreas de cooperação e de alcance global. Por ser novo, esse regionalismo carece ainda de clareza conceitual e de fundamentação teórica. Indaga-se, por exemplo: O que se entende por novo regionalismo? Como explicar seu ressurgimento na política mundial contemporânea? O que há de comum entre os diversos processos de regionalização atualmente em curso? Qual é a relação entre regionalismo e globalização? Qual será o potencial ordenador do regionalismo para o sistema internacional? Qual a abordagem teórica mais capacitada para

esse “novo regionalismo?”

Com vistas a incentivar o debate sobre esse tema, elaborou-se o presente trabalho, que tem como objetivo analisar o regionalismo de forma multidisciplinar para, em seguida, demonstrar como uma nova concepção de regionalismo pode ser útil para a definição de novas formas de governança. São ainda apresentadas experiências cooperativas desenvolvidas no Brasil e no Exterior.

## 2 O CONCEITO DE REGIÃO

O termo região faz parte do linguajar cotidiano e é utilizado para designar determinada porção da superfície terrestre que por algum critério pode ser reconhecida como diferente de outra. Embora de uso tão comum, esse termo refere-se a um conceito-chave para os cientistas sociais que incorporam em seus estudos a dimensão espacial.

Região deriva do latim *regere*, palavra cujo radical deu origem a outras, como regra, regente e regência. *Regione*, nos tempos do Império Romano era a denominação usada para indicar áreas que, mesmo dispondo de administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas da capital imperial. Dessa forma, os mapas que representavam o Império Romano indicavam regiões que representavam a extensão espacial do poder central hegemônico, onde os governadores locais dispunham de alguma autonomia, mas deviam obediência e impostos à cidade de Roma (GOMES, 1995).

A questão regional ganhou grande ímpeto no século XVIII, com o surgimento de estado moderno. Na Europa, a questão da centralização e da uniformização administrativa e suas relações com a diversidade espacial, física, cultural, econômica e política foi responsável por novas discussões em torno de conceitos como o de nação, estado, autonomia territorial e região. Foi também neste momento histórico que despontou a Geografia como disciplina científica independente, tendo a região como um de seus conceitos básicos. Como a noção de modernidade conduzia à dissolução dos lugares, ao afrouxamento dos laços entre as pessoas e ao enfraquecimento da idéia de comunidade, o discurso regional tornou-se muito importante para a constituição da unidade nacional.

A valorização do conceito de região foi fundamental para a Geografia no final do século XIX. No entanto, as distintas visões que se desenvolveram do ponto de vista teórico e metodológico estavam colocando-a em cheque. A tendência à separação entre ciência natural e ciência humana comprometia a unidade da ciência geográfica. Foi justamente a emergência dos estudos regionais que veio possibilitar a combinação das diversas perspectivas. Assim, o objeto essencial do estudo da Geografia passou a ser a região, o espaço com características físicas e socioculturais homogêneas, fruto de uma história que teceu relações que enraizaram os homens ao território e que particularizou este espaço, fazendo-o distinto dos espaços contíguos (LENCIONI, 1999, p. 100).

### 3 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE REGIÃO

Ao termo região foram atribuídos significados diversos pelos geógrafos e outros cientistas sociais ao longo da História. Carl Ritter (1779-1859), um dos principais pensadores que impulsionaram o desenvolvimento da Geografia moderna, em sua obra *Erdkunde* (Geografia), publicada entre 1817 e 1859, apresenta a região como algo fundado em critérios naturais e não administrativos ou políticos, como o era até então. Ritter influenciou o desenvolvimento de estudos comparativos, levando ao desenvolvimento da Geografia Regional. Mas foi com Paul Vidal de La Blache (1845-1918) que a Geografia assumiu o status de ciência independente. Esse pesquisador francês incorporou à Geografia o conceito de gênero de vida, que se define como resultado das influências físicas, históricas e sociais presentes na relação do homem com o meio. Para ele os grupos sociais tendem a se circunscrever a uma região natural nos estágios primitivos da evolução. Tomando como referência os aspectos da natureza, como o geológico, o climático e as formas de relevo, bem como os aspectos históricos, Vidal de La Blache procurou extrair as diversas particularidades emanadas da relação entre o homem e o meio, que conformaram as distintas paisagens da França. Dessa forma, propôs para a França uma divisão composta de quinze regiões e que foi aceita pelo governo para substituir a anterior, que era baseada no critério de distância em relação ao centro (LENCIONI, 1999).

Passou-se, então, a uma aceção de região natural concebida como uma porção da superfície terrestre identificada pela combinação de elementos da natureza, como clima, vegetação e relevo, que se traduzia numa específica paisagem natural. Essa aceção, por permitir a combinação dos processos naturais com o impacto da ação humana sobre a região natural, mostrou-se importante para explicar algumas diferenças no processo de desenvolvimento econômico e social. Ela vigorou no último quartel do século XIX e no primeiro do século XX. Mostrou-se, no entanto, insuficiente para esclarecer a evolução econômica e social mais recente.

Uma segunda aceção de região desenvolveu-se a partir da década de 1920 como reação às idéias positivistas que sustentavam a leitura determinista da região natural. Hartsthorne, um dos principais expoentes desta nova tendência, considerava que para a compreensão do presente seria necessária a perspectiva histórica, embora não coubesse à Geografia investigar a gênese e o desenvolvimento dos fenômenos, mas sim a diferenciação das áreas na superfície terrestre. Assim, a região passou a ser vista como área de ocorrência de uma mesma paisagem cultural, como o resultado de um longo processo de transformação da paisagem natural em paisagem cultural.

Uma terceira aceção de região desenvolveu-se a partir da década de 1950, em virtude principalmente da chamada revolução teórico-quantitativa. Assim, a região passou a ser considerada a partir de propósitos específicos, não tendo como no caso da região natural e da região paisagem, uma única base empírica. Tornou-se possível, então,

identificar regiões climáticas, regiões industriais, regiões nodais, ou seja, tantos tipos de regiões quantos fossem os propósitos do pesquisador. A região natural e a região-paisagem passaram a constituir apenas duas das múltiplas possibilidades de se recortar o espaço terrestre (CORREA, 1997).

Nas três últimas décadas do século XX, o debate acerca do regionalismo acentuou-se e novas concepções foram acrescentadas. Gilbert (1988), estabelece a distinção entre três abordagens acerca do conceito de região na "nova geografia regional". A primeira delas entende a região como a organização espacial dos processos sociais associados ao modo de produção capitalista com um modo específico de produção e que concentra numa base política. Esta aceção tem sido comum entre geógrafos que adotam um ponto de vista marxista e que enfatizam a regionalização da divisão social do trabalho, do processo de acumulação capitalista, da reprodução da força-de-trabalho e dos processos políticos e ideológicos.

A segunda aceção entende a região como um cenário para interação social, o qual desempenha um papel fundamental na produção e reprodução de relações sociais. Essa abordagem emerge do fato de o espaço, suas dimensões simbólicas e ideológicas e suas bases materiais serem construtos sociais e culturais. O espaço, assim como os padrões sociais, vinculam-se estreitamente com os processos sociais, culturais e naturais, mas não pode ser entendido como um poder causal capaz de determinar processos sociais. O social e o espacial são entendidos como constituintes e produtos ao mesmo tempo.

A terceira aceção enfatiza a cultura como o primeiro ponto de partida, concentrando-se em problemas como identificação regional e identidades regionais. A região é entendida primariamente como um conjunto de relações entre um grupo específico e um lugar particular, como uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo.

Os impactos do processo de globalização e da revolução techno-científica vêm exigindo mudanças contextuais e estruturais em torno do conceito de região. Assim, a região deve ser entendida como uma estrutura flexível, cujos limites não são necessariamente fixados em termos geográficos ou jurisdicionais, mas em função de múltiplos aspectos, tais como: vinculação de atividades produtivas, articulações sociais, fatores produtivos predominantes, empreendimentos comuns e problemáticas concretas. Estas problemáticas, que podem se referir a demandas sociais, desafios competitivos, negociações com outras instâncias estatais e a fuga de fatores regionais de produção constituem atualmente o mais importante aspecto considerado pelo chamado novo regionalismo.

### 4 O NOVO REGIONALISMO

As regiões vêm se tornando importante tópico nos debates acerca do futuro das nações e da natureza da nova ordem internacional instalada com o fim da Guerra Fria. As

discussões acerca desse tema têm uma base concreta, pois durante esse período antigas organizações regionais se desfizeram ou renasceram, novas organizações foram criadas e outras estão em estado de gestação.

Na Europa, o debate acerca do regionalismo tornou-se vital para o seu futuro. No entanto, não é apenas em virtude da consolidação do Mercado Comum Europeu e da adoção da moeda única que esse debate vem se intensificando. Mas também porque simultaneamente às transformações no plano macroeconômico e macroinstitucional, verifica-se na Europa, assim como na América, o surgimento de um novo ativismo nas cidades e nas regiões, decorrente da constituição das “novas centralidades”. Uma das expressões mais significativas dessas novas centralidades é a dos subúrbios que passam a competir com as áreas centrais na provisão de atividades comerciais e de serviços e a qualificação da periferia mediante a descentralização administrativa e a criação de centros de participação comunitária.

Por essa razão, diversos geógrafos e outros cientistas sociais, primeiramente na Europa e depois na América, passaram a se dedicar ao estudo de um “novo regionalismo”, que foi definido por Scott (1997) como o principal motor da construção da vida econômica mundial. De acordo com esses estudiosos, uma nova *polis* pode emergir das novas realidades econômicas, culturais e sociais, por meio do casamento de novas urbanidades com velhas cidades renovadas e reabilitadas.

A maioria dos estudos relacionados ao regionalismo desde o fim dos anos 1980 tem tratado principalmente das questões econômicas associadas aos acordos de livre comércio e integração econômica. O que de certa forma se justifica, pois a formação de blocos regionais, que dão origem a comunidades econômicas, como o Mercado Comum Europeu, o NAFTA e o Mercosul constituem a face mais evidente desse “novo regionalismo”. No entanto, esse novo regionalismo se manifesta também em decorrência da ação de mecanismos micro-regionais e meso-regionais. E de maneira muito especial em relação às *cidades-região globais*, definidas por Scott como as grandes áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes que estão conectadas aos processos de transformação econômica e social que vêm ocorrendo em escala mundial.

A complexa estrutura interna e o relacionamento externo dessas cidades-região apresentam alguns dos mais sérios desafios para os pesquisadores e gestores urbanos neste terceiro milênio. Tanto é que em outubro de 1999, em Los Angeles, desenvolveu-se uma conferência que reuniu os maiores especialistas da questão regional para tratar especificamente das cidades-região. Evidenciou-se nessa conferência, que em virtude da redução da capacidade de regulação do estado nacional, ressurgiram novas formas de organização política e econômica em nível de região. E uma das mais importantes é constituída exatamente pelas cidades-região, que constituem plataformas privilegiadas para disputar os mercados globais, aproveitando-se de vantagens da aglomeração.

Em face das limitações do estado-nação, a cidade-região torna-se o âmbito mais adequado para elaborar iniciativas político-institucionais novas e flexíveis, tais como as

exigidas no novo cenário da globalização. Além disso, a cidade-região estaria na maioria das vezes lidando com um fluxo migratório grande, absorvendo migrantes com características sócio-econômicas e culturais muito heterogêneas, inclusive grandes segmentos sociais relativamente marginalizados. A cidade-região enfrentaria, portanto, o desafio de elaborar novas formas de participação e democracia local, buscando uma redefinição da identidade local e da cidadania (KLINK, 2001).

Não existe ainda uma visão consensual do novo regionalismo, que tanto na prática política quanto nas análises teóricas está longe de constituir um conceito unificado, e o debate sobre o tema ainda permanece em aberto. O que fica evidente, no entanto, é que cada vez mais as regiões são levadas a concorrer entre si na geração de condições favoráveis e atrativas para localizar investimentos produtivos em seu território. Em conseqüência, é preciso articular e mobilizar os agentes regionais do desenvolvimento, tendo em vista sua participação crescente e direta no processo global de desenvolvimento contemporâneo (BECKER, 2001).

## 5 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Logo após a Segunda Guerra Mundial, com o aprimoramento das estatísticas organizadas por órgãos internacionais como a ONU e a UNESCO, que mostravam as diferenças sócio-econômicas entre as nações, difundiram-se os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Conseqüentemente, muitos governos dos chamados países subdesenvolvidos começaram a manifestar sua preocupação com a superação de seu atraso em relação às nações desenvolvidas. Assim, difundiram-se teorias sobre o desenvolvimento econômico, como as elaboradas por Schumpeter e Rostow e constituíram-se organismos internacionais para orientar as nações quanto aos mecanismos para a superação do subdesenvolvimento.

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as economias dos países da América Latina estavam em pleno processo de industrialização e urbanização, com alguns países atingindo por vários anos elevadas taxas de crescimento. O Brasil, por exemplo, no período de 1947 a 1962, apresentou um crescimento anual médio de 4,57%. Isso tornava cada vez mais forte a ideologia da industrialização, que dava seus primeiros passos na região. Foi nesse contexto que surgiu, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

A CEPAL foi criada no bojo das queixas dos países latino-americanos provocadas pela sua exclusão do Plano Marshall e pela falta de acesso aos dólares escassos, o que dificultava a reposição dos já desgastados aparelhos produtivos da região. Os trabalhos desenvolvidos sob os seus auspícios deram origem a uma verdadeira ideologia *cepalina* de desenvolvimento, que cairia como uma luva nos projetos políticos de vários países latino-americanos, cujo maior interesse era o de superar o subdesenvolvimento. Assim,

em vários países da América Latina, sob o influxo dessa ideologia, foram elaborados diversos planos de desenvolvimento econômico.

A maioria desses planos era de âmbito nacional, mas também foram criados planos regionais. O planejamento do desenvolvimento regional desenvolvido nas décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, no entanto, foi efetivado principalmente a partir da consideração de grandes regiões naturais do ponto de vista geográfico, como foi, no Brasil, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959 e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966.

Em virtude, porém, do processo de globalização, que se evidenciou principalmente na última década do século XX, o conceito de desenvolvimento regional passou por significativas mudanças, já que deixou de se relacionar apenas com as ações decorrentes de incentivos proporcionados pelos governos centrais, mas passou a incorporar a articulação de agentes oriundos dos mais diversos segmentos da sociedade civil. Para Boisier (1996), desenvolvimento regional é um processo localizado de mudança social sustentável, que tem como propósito primordial o progresso permanente de uma comunidade, e de seus respectivos membros, que vivem num determinado espaço regional. Assim, o desenvolvimento regional passou a fazer parte dos debates acadêmicos, das publicações científicas, do discurso de técnicos e políticos que atuam nos níveis local e estadual e, mais do que isso, passou a ser entendido como uma temática interdisciplinar (MATTEDI, THEIS, 2002).

Como consequência das discussões em torno desse conceito, tem sido criados organismos com o propósito específico de fomentar o desenvolvimento regional. Um dos mais conhecidos é o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1999 com a finalidade de promover a coesão econômica e social mediante a correção dos principais desequilíbrios regionais e a participação no desenvolvimento e na reconversão das regiões, garantindo ao mesmo tempo uma sinergia com as intervenções dos outros fundos estruturais. Para assegurar a sua missão a favor do desenvolvimento regional o FEDER participa no financiamento das seguintes medidas, dentre outras: a) investimentos em infra-estruturas que contribuam para o desenvolvimento, o ajustamento estrutural, a criação e a manutenção de empregos, bem como para a diversificação, revitalização, desenclavamento e renovação das zonas de implantação econômica e de espaços industriais em declínio, das zonas urbanas degradadas, das zonas rurais e das zonas dependentes da pesca; e b) desenvolvimento do potencial endógeno através de medidas de apoio às iniciativas de desenvolvimento local e de emprego e às atividades das pequenas e médias empresas (EUROPA, 2002).

A maioria desses organismos tem sido constituídos por governos nacionais ou por entidades supranacionais, como a Comunidade Econômica Europeia, no caso do FEDER. Chama atenção, porém, o fato de uma fundação norte-americana, a Kellogg, que tradicionalmente destina doações para áreas específicas como saúde, alimentação,

desenvolvimento rural, juventude e educação e filantropia, mantém como meta primordial na América Latina e no Caribe (LAC) “*demonstrar e disseminar estratégias para romper com o ciclo da pobreza promovendo um desenvolvimento saudável da juventude em comunidades social e economicamente dinâmicas*” (FUNDAÇÃO W.J. KELLOGG, 2002). Uma dessas estratégias consiste na promoção do desenvolvimento regional através do apoio a grupos articulados de projetos (*comprehensive cluster*), que, de maneira integral e multidisciplinar, buscam demonstrar estratégias para romper com o ciclo da pobreza.

Um *cluster* é entendido pela Fundação Kellogg como um conjunto articulado de projetos com uma visão integral e multidisciplinar que tem o potencial de romper o ciclo da pobreza e obter um processo de desenvolvimento sustentável em uma microrregião. Isto é conseguido mediante a promoção e canalização da participação, do desenvolvimento e da liderança da juventude local. Assim, um grupo de projetos articulados e multidisciplinares é construído a partir da colaboração de diversos parceiros com capacidade de, em conjunto, oferecer uma resposta integrada, multifacetada e intersetorial para os problemas localmente identificados em uma determinada microrregião. Essa microrregião, por sua vez, é constituída por uma unidade territorial definida com base em identidades político-administrativas, econômicas, geográficas e/ou étnicas.

A Fundação Kellogg vê-se como um entre os vários atores envolvidos em parcerias para o desenvolvimento regional. Além de doar recursos financeiros, ela atua como catalisadora e convocadora de partes interessadas e de recursos e como um apoio estratégico para a avaliação, comunicação e a mudança de sistemas e políticas. Outros parceiros em potencial são as organizações da sociedade civil locais e regionais, organismos governamentais dos vários níveis de governo, as empresas, as instituições de ensino e outros doadores.

Ressalte-se, porém, que a Fundação Kellogg, a despeito de ser uma das mais festejadas “*empresas cidadãs*”, é mantida por importante empresa transnacional do setor de alimentos, plenamente inserida no contexto da globalização.

O Fórum Social Mundial de 2002, reunido em Porto Alegre, que consiste em espaço construído coletivamente, em âmbito internacional, para entrosamento e aproximação de todas as organizações que se opõem à globalização excludente representada pelo neoliberalismo, também enfatiza o desenvolvimento regional. Tanto é que uma de suas oficinas dedicou-se ao debate do tema “*O Papel Do Desenvolvimento Regional / Local na Construção de Um Mundo Mais Justo*”.

No Brasil, as discussões sobre o desenvolvimento regional vêm sendo incentivadas pelas universidades. Tanto é que já foram criados diversos programas de mestrado e doutorado em desenvolvimento regional e já se dispõe hoje não apenas de um número significativo de técnicos capazes de atuar nessa área, mas também de crescente produção científica, havendo até mesmo uma revista especializada nesse campo: REDES, editada pela Universidade de Santa Cruz do Sul.

## 5 EXPERIÊNCIAS DE REDES COOPERATIVAS REGIONAIS NO EXTERIOR

### 5.1 O Vale do Ruhr

A região do Vale do Ruhr, no oeste da Alemanha, abriga importantes cidades, como Duisburg, Dortmund e Bochum, conta com uma população superior a 5 milhões de habitantes e constitui hoje a maior região industrial da Alemanha. Tendo sido até o início do século XIX uma região predominantemente agrícola, teve o seu primeiro surto de crescimento industrial a partir de 1830, graças à grande disponibilidade de carvão. Na segunda metade do século passado passou por novo surto, desta vez impulsionada pela produção de aço e pela metalurgia. Assim, em menos de um século, uma região que era predominantemente rural se transformou numa das maiores e mais diversificadas regiões industriais do mundo.

No entanto, em virtude da relativa ausência de uma estrutura pré-industrial anterior, na implantação das indústrias, prevaleceu a tendência a uma divisão do trabalho no interior das próprias fábricas. Os poucos fornecedores - de maneira geral empresas de pequeno e médio porte - apresentavam uma relação de dependência quase total e não conseguiam elaborar parcerias com as firmas contratantes, objetivando, por exemplo, a aplicação de conhecimentos específicos por parte delas. Como o mercado era praticamente garantido para esses fornecedores, já não havia concorrência, estes não se sentiam pressionados a investir em pesquisa e desenvolvimento (KLINK, 2001). Verificou-se nessa região, aquilo que Grabher (1993) definiu como "fechamento político por dentro", que se refere a uma cultura até certo ponto conservadora de relações cooperativas entre grandes empresas, autoridades públicas e organizações sindicais que ativamente se opõem a mudanças que possam ameaçar seus interesses.

O crescimento do Vale do Ruhr ocorreu sem muito planejamento do uso do solo. A rede de transporte foi construída em função das necessidades da indústria e frequentemente implementada pelas próprias empresas. A necessidade de prover habitação para o acréscimo da mão de obra, por outro lado, fez com que a região se desenvolvesse de forma bastante desordenada. A partir do início do processo da reestruturação econômica, tornou-se visível que a malha urbana do Vale do Ruhr constituía herança de um século da indústria pesada, que trouxe um passivo ambiental substancial com subsequente impacto negativo sobre a qualidade de vida (KLINK, 2001).

A partir do final da década de 1950, o surgimento de fontes de energia mais limpas e econômicas fez com que o emprego formal no setor de carvão fosse reduzido. Na década de 1970, por sua vez, o surgimento da concorrência internacional mais acirrada no setor metalúrgico e de aço e a queda da demanda em nível mundial por causa da crise do petróleo, levou à redução da produção de aço e o emprego no setor caiu drasticamente. Instalou-se, então, profunda crise na região.

O Vale do Ruhr procurou reagir, investindo em transportes, definindo uma legislação ambiental muito mais rígida e incentivando a instalação de universidades No

entanto, quando a produção de aço e a metalurgia começaram a entrar em colapso, as lideranças regionais se deram conta que a crise era estrutural. Desenvolveu-se, então, a consciência de que a região teria que viabilizar uma política de revitalização. As lideranças regionais, representadas pela classe política local, por sindicalistas, empresários e membros da sociedade civil conscientizaram-se da necessidade de elaborar parcerias ao invés de utilizar estratégias competitivas de empobrecer a vizinhança em busca de empregos, impostos e transferências de outros níveis governamentais.

Assim, foram criadas várias agências de desenvolvimento regional objetivando a implementação de políticas de desenvolvimento econômico coordenadas e atividades de lobby e de marketing em conjunto. Importantes parcerias foram estabelecidas. Uma das mais significativas foi constituída pela "Internationale Bauausstellung Emscher Park", empresa, criada em 1988, que estabelece parcerias entre o Estado, o setor privado e 17 municípios, objetivando a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável numa das áreas mais poluídas e desorganizadas da Alemanha, entre as cidades de Duisburg e Dortmund. Apesar da organização não financiar diretamente o programa, ela usa de sua influência, oferecendo tratamento preferencial aos projetos que são aprovados pela fundação para receberem subsídios do governo estadual e federal. Assim, essa organização vem estimulando e intermediando projetos inovadores, com vistas a preservar o seu valor cultural e gerar novos usos economicamente viáveis (KLINK, 2001).

### 5.2. A Região de Emilia Romagna

O modelo da Emilia Romagna, na Itália, constitui hoje um dos mais expressivos em termos de desenvolvimento regional. Nessa região, o desenvolvimento sócio-econômico é baseado em sólidos mecanismos de cooperação entre pequenas empresas: os famosos consórcios de pequenos fabricantes que conseguem competitividade internacional e cooperação entre as instituições governamentais, municípios e representações empresariais, garantindo desenvolvimento local sustentado e baixo índice de desemprego (CASAROTTO, PIRES, 1998).

O esquema de desenvolvimento da Emilia Romagna baseia-se na pequena empresa e na ampla extensão deste modelo na sociedade, pois existe uma empresa para cada dez habitantes. Um número tão amplo de empresas favorece a constituição de uma sociedade aberta, integrada, de cooperação para a competitividade e maior equidade, pois essas empresas não podem ser deixadas à própria sorte. Assim, torna-se importante providenciar formas de apoio e cooperação para que em seu conjunto cubram de maneira virtual as atividades que seriam desenvolvidas por uma grande empresa. Para tanto requer-se o desenvolvimento de políticas de longo prazo e apoios financeiros, mas integrados com serviços reais que respondam às necessidades sócio-econômicas da região.

Na Emilia Romagna tanto os poderes públicos quanto os empresários e os sindicatos de trabalhadores vêm contribuindo para o processo de desenvolvimento. Merece destaque a ação destes últimos, que vêm contribuindo, mas não de acordo com

a lógica neoliberal dominante. Têm sido firmes em defender os interesses de seus membros, não permitindo a implantação de um modelo de mão-de-obra barata, mas se preocupando principalmente com a flexibilização das relações e com a formação e aperfeiçoamento dos trabalhadores.

O ERVET - Ente Regionale per la Valorizzazione Economiche - constituído em 1974 - tem sido o instrumento de realização dos objetivos da política industrial da região de Emilia Romagna. Como outros organismos financeiros regionais europeus, o ERVET traduz a programação regional em ações operativas, elaborando e realizando, juntamente com as forças econômicas interessadas, projetos inovadores e desenvolvendo atividades de difusão.

Para sustentar de maneira específica as estratégias de fortalecimento, de crescimento, de globalização do sistema econômico, o ERVET constituiu, desde os anos oitenta, uma rede de Centros de Serviço para as empresas integrantes do sistema. Os objetivos principais que o ERVET persegue e realiza, junto com seu sistema de centros de caráter horizontal e transversal, são o desenvolvimento de projetos e a prestação de serviços inovadores para empresas, serviços que se encontram em áreas de fronteira nas quais o mercado não tem interesse ou capacidade de oferta. As ações que servem ao conjunto dos setores produtivos da região, assim como áreas territoriais específicas, concentram-se nos temas da inovação, a internacionalização e finanças.

### 5.3 O Midwest Americano

Um estudo exaustivo sobre o desenvolvimento econômico de uma região foi realizado pelo Banco da Reserva Federal de Chicago, que coordena a política monetária da região do centro-norte dos Estados Unidos, que apresentou um estudo intitulado *Assessing the Midwest economy: looking back for the future* (KLIER, MATTOON, TESTA, 1997).

Nesse estudo, os técnicos do banco procuraram avaliar a "dramática mudança de rumo da região" desde o início dos anos oitenta e analisar as razões que deram origem a sua recuperação. Isto porque lhes preocupava o fato de a prosperidade do passado ter sido freqüentemente passageira e procuraram, então, entender os fatores internos e externos que permitiram às autoridades públicas e privadas desenvolver políticas capazes de sustentar a economia da região. Para tanto estudaram as inter-relações entre globalização, desenvolvimento da força de trabalho, estrutura industrial, políticas governamentais e mudanças geográficas na localização industrial. Dessa forma, detectaram como fatores internos: a) mudanças tecnológicas e organizacionais, b) redução dos custos operacionais, c) políticas do setor público, principalmente nos campos da educação e da saúde e d) capital institucional (organizações que contribuem para identificar e harmonizar as políticas). Dentre os fatores externos, por sua vez, detectaram: a) localização da produção da indústria automobilística, b) alterações nos gastos públicos federais, c) baixa de preço dos insumos energéticos e e) êxitos nas exportações de produtos agrícolas e industriais.

O relatório conclui que quanto mais a economia global se integra e se torna mais competitiva, as diferenças nas políticas regionais se tornam mais importantes, pelo que sugerem que a região realize um processo contínuo de aperfeiçoamento e avaliação. Considerando que não se pode esperar que as influências positivas da região continuem de forma permanente, o relatório recomenda às autoridades responder à nova ordem econômica que surgiu da reestruturação da região por meio de três linhas de ação: a) maior ênfase na educação e treinamento da mão-de-obra, b) maior atenção à formulação e avaliação de políticas públicas específicas, e c) melhoramento do entendimento e da adaptação das mudanças tecnológicas e preferências de localização, vigiando especialmente os efeitos sobre a relação de áreas urbanas-áreas rurais.

### 5.4 O Plano de Desenvolvimento Comarcal da Galícia

O *Plano de Desenvolvimento Comarcal da Galícia* (PDC), na Espanha, é um plano integrado de coordenação e desenvolvimento local. Este plano tem como finalidade principal a implantação de um modelo de crescimento equilibrado, baseado na dinamização dos recursos endógenos e das iniciativas locais mediante a implantação voluntária, gradual de planos de desenvolvimento comarcais que permitam a planificação socioeconômica e a integração do território, assim como a coordenação das distintas administrações e dos investimentos públicos nos âmbitos comarcais (XUNTA DE GALICIA, 1998).

O PDC constitui um instrumento estratégico para o desenvolvimento socioeconômico e a ordenação do território e do meio-ambiente da Comarca. O PDC faz parte de um novo modelo de desenvolvimento territorial apoiado na Comarca, que pretende dar uma resposta estratégica aos problemas estruturais de desenvolvimento da Galícia. Esse novo modelo, impulsionado pelo governo regional, questiona a eficácia de muitas das políticas tradicionais que têm concentrado as medidas de desenvolvimento em torno de algumas áreas urbanas e grandes eixos de transporte. Esse modelo concebe o desenvolvimento local e territorial como um processo endógeno de estruturação e gestão territorial, organizado em torno da rede de pequenas e médias cidades na qual a comarca constitui a unidade geográfica estratégica para sua implementação. A Comarca torna-se, portanto, um novo espaço de produção e de relações apropriado para: a) a participação cidadã; b) a coordenação entre os diferentes níveis administrativos; c) a cooperação entre o setor público e privado; d) a aproximação dos serviços públicos aos cidadãos; e) a integração dos setores produtivos locais nos mercados internacionais; f) a difusão dos avanços tecnológicos no tecido produtivo local; g) a coesão socioeconômica e h) a gestão eficiente do território.

A organização em rede e as novas tecnologias de informação desempenham um papel fundamental neste modelo, principalmente para estimular o potencial endógeno nas áreas rurais e do interior da região. Já estão em funcionamento centros comarcais em 20 das 50 comarcas galegas. Estes centros funcionam como áreas de serviços que oferecem assistência técnica e profissional às pequenas e médias empresas e empreendedores

locais para a promoção e difusão de suas idéias, produtos e projetos.

A Comarca representa um âmbito territorial intermediário, formado por um conjunto de municípios contíguos que têm uma coesão interna entre si, baseada em aspectos geográficos, históricos, econômicos e funcionais. Não constitui, portanto, uma nova entidade jurídico-territorial com competências próprias, distintas das corporações locais, mas sim um marco territorial no qual as administrações coordenam suas atuações visando atender aos objetivos prioritários de desenvolvimento socioeconômico e territorial, de acordo com as vantagens competitivas da área e seu papel no contexto regional. A comarca constitui, portanto, um meio bastante propício para a ação participativa, segundo o princípio de voluntariedade.

### 5.5 As Associações Locais da Irlanda

A experiência das Associações Locais na Irlanda constitui um exemplo comparativo útil que indica como os setores público e privado, os líderes sindicais e comunitários e mesmo de desempregados e marginalizados podem trabalhar conjuntamente para resolver seus problemas.

O experimento irlandês consiste em associações locais que começaram a ser criadas em 1991 pelo Governo irlandês com fundos da União Européia. São entidades independentes que, reunindo representantes dos interesses locais e nacionais, têm o direito de oferecer serviços e criar novas instituições, assim como autoridade de fato sobre gastos e atividades locais, representando uma nova instância de participação democrática.

Dentre seus sucessos, cabe destacar a criação de técnicas inovadoras de capacitação e de colocação de desempregados, criação de empresas auto-sustentáveis, trabalho com evadidos das escolas e mães solteiras, organização de polícia comunitária e administração de imóveis pelos inquilinos (SABEL, 1999). Dentre os principais exemplos de sucesso está o da associação de Tallaght, subúrbio de Dublin, uma zona extremamente conflituosa e deprimida, que assumiu a tarefa de catalisar e facilitar iniciativas, unindo a população em torno de projetos comuns. Outro exemplo é o da associação de Northside, que assumiu a tarefa de se relacionar com as empresas industriais da região para procurar contratar pessoas desse lugar, para a qual se criou o Speedpak, que realiza processos de subcontratação, com o objetivo de contratar e treinar desempregados.

## 6 EXPERIÊNCIAS DE REDES COOPERATIVAS REGIONAIS NO BRASIL

### 6.6.1 Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do rio Grande do Sul (COREDEs) foram criados com o objetivo de suprir a falta de instâncias de articulação regional no Estado, constituindo-se em instrumentos de mobilização da sociedade e em canais de comunicação com a administração pública, possibilitando, desta forma, a participação da



comunidade na formulação e implementação de iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento regional.

Esses conselhos, que começaram a ser implantados em 1991, embora criados por Lei Estadual, não fazem parte da estrutura do Governo do Estado. São mantidos por estatutos próprios e não sofrem ingerência direta em sua atuação. Tanto é que têm convivido com três administrações estaduais constituídas por diferentes composições partidárias. Sua atuação tem consistido principalmente em reivindicar ações governamentais de interesse para as regiões e em promover discussões em torno dos problemas das áreas onde atuam. Vários COREDEs já produziram diagnósticos e propostas de ação para a promoção do desenvolvimento regional e os mais atuantes tem sido aqueles cujo trabalho é apoiado pelas universidades sediadas nas regiões.

Na atualidade, os COREDEs, implantados nas 22 regiões administrativas do Rio Grande do Sul, mantêm parcerias com o Governo do Estado e com a Assembléia Legislativa. Colaboram com o Poder Executivo na organização do orçamento participativo estadual e com a Assembléia na interiorização das discussões em torno de temas legislativos. Embora até o momento suas principais ações tenham se relacionado à elaboração do orçamento, os COREDEs vêm procurando ampliar a gama de temas levados à discussão pública no interior do estado (CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL, 2002).

### 6.6.2 Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina não conta tradicionalmente com uma sólida base regionalizada de planejamento e coordenação geral inter-setorial. Tanto é que a representação dos diversos órgãos do Governo tem se dado principalmente no espaço organizado como associação de municípios. No entanto, esse estado apresenta uma das mais expressivas experiências em desenvolvimento regional, que é a constituída pelos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, criados como parte da estrutura das Associações de Municípios do Estado.

Um dos primeiros desses fóruns foi implantado pela Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), com a finalidade de servir como instância de aconselhamento na definição de diretrizes de desenvolvimento regional (Bandeira, 2000). Dele participam: Instituições Públicas Federais e Estaduais com representatividade regional; Instituições Empresariais com representatividade Regional; Instituições Públicas Municipais; Associação de Municípios; Superintendências ou Bancos de Desenvolvimento Regional; Organismos de apoio às Empresas; Organizações não governamentais; Fóruns de Desenvolvimento Local; Cooperativas e Agroindústrias; Organizações de Trabalhadores e Universidades.

Os objetivos fundamentais desses fóruns são os seguintes: promover e acelerar o desenvolvimento econômico regional; desenvolver planos de ação que aglutinem as diversas iniciativas, projetos e propostas de desenvolvimento regional; direcionar o

desenvolvimento no sentido de sua sustentabilidade econômica, social e ambiental; captar recursos financeiros para a viabilização das ações de desenvolvimento; e integrar tecnicamente seus agentes.

Com base nesses fóruns é que o planejamento do desenvolvimento regional tem se alicerçado no estado. Em decorrência do sucesso dos primeiros fóruns regionais, foi criado em 1998 um fórum de abrangência estadual – o Fórum Catarinense de Desenvolvimento, que tem como entidade coordenadora o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Esse fórum é um espaço que congrega instituições públicas e privadas, representativas de classe, segmentos organizados da sociedade, universidades e instituições financeiras que buscam o desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. É um organismo que estimula a integração público/privado, evitando projetos paralelos, viabilizando a sustentabilidade e continuidade dos planos e projetos de desenvolvimento. Seus objetivos são: fomentar a integração das instituições através de parcerias, visando a concentração de esforços e recursos em ações prioritárias para maximização de resultados e minimização de custos; propor ações estratégicas necessárias ao desenvolvimento; promover e incentivar a implementação de fóruns e respectivas agências regionais de desenvolvimento; e promover a articulação entre as regiões através dos fóruns regionais e agências de desenvolvimento. O Fórum Catarinense de Desenvolvimento é também um espaço permanente de debates das questões de desenvolvimento do Estado. Assim, as regiões vêm se organizando, por orientação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento, em fóruns regionais de desenvolvimento, onde o recorte é coincidente com os limites das associações de municípios. Esses fóruns, tanto o estadual quanto os regionais, são espaços de planejamento onde Governo e sociedade podem praticar de forma plena as co-produções e parcerias. É nessa forma de produção do desenvolvimento que Santa Catarina está investindo. Com efeito, já foram instituídos 21 fóruns regionais e cinco agências de desenvolvimento. Cabe registrar, de acordo com Bandeira (2000), que as associações de municípios catarinenses contam com uma forte estrutura técnica de apoio e assessoramento às prefeituras, com profissionais contratados em caráter permanente, em contraste com as associações desse tipo existentes em outros estados, que se caracterizam predominantemente como órgãos de articulação política dos municípios. Além disso, em Santa Catarina existe, já há bastante tempo, um entrosamento técnico e operacional efetivo entre as associações de municípios e a área de planejamento do governo do estado. A disponibilidade dessa estrutura nas associações de municípios proporciona o apoio organizacional indispensável para o bom funcionamento dos fóruns como órgãos de articulação entre a sociedade civil das regiões, as administrações municipais e o governo do estado. O perfil predominantemente técnico das associações de municípios catarinenses também parece contribuir para evitar maior interferência de rivalidades político-partidárias na atuação dos fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado. Cabe ressaltar, no entanto, que em Santa Catarina não foram estruturados mecanismos formais para que os fóruns possam influenciar a elaboração das

principais peças de planejamento da administração estadual. O que indica que nesse estado, a despeito do entrosamento entre as associações de municípios e o Governo do Estado e da estrutura técnica de apoio e assessoramento às prefeituras, os grupos locais e regionais ainda não lograram nível de participação muito significativo.

### 6.6.3 A experiência da Região do Grande ABC

Uma importante experiência de cooperação regional em nosso país verifica-se na Região do Grande ABC, no Estado de São Paulo. Trata-se de uma experiência singular e original, que já conta com mais de dez anos de existência e se diferencia da maioria das outras já desenvolvidas no Brasil. Isto porque, diferentemente da maioria dos consórcios já implantados, que são formados apenas por entes da mesma esfera de governo, a experiência do Grande ABC tem se caracterizado principalmente pelo fato de buscar novos parceiros na implementação de políticas públicas (CRUZ, 2001).

O Grande ABC designa o conjunto de municípios que compõem a parte sudeste da Região Metropolitana da Grande São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Com uma população de mais de 2.3 milhões de habitantes, numa área de 842 km<sup>2</sup>, o Grande ABC constitui uma região de grande importância econômica, social e política no cenário nacional. Responde por 7% da atividade industrial do Brasil. Sua renda per-capita em 1999 era de US\$ 13.054 e constitui o quarto mercado consumidor do Brasil, perdendo apenas para as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Além disso, o Grande ABC foi palco de movimentos sociais que deram origem ao novo sindicalismo e contribuíram para o processo de redemocratização do país.

A região também está no centro das transformações que a partir da década de 1970 vêm ocorrendo na economia mundial: reestruturação industrial, revolução tecnológica, diminuição dos postos de trabalho, crescimento do mercado informal e terceirização da economia. O ABC, por ter se constituído como espaço econômico altamente industrializado e assentado no modelo fordista de produção, sofreu profundamente o impacto dessas mudanças e de outras decorrentes da conjuntura brasileira: diminuição expressiva do ritmo de crescimento econômico, desconcentração industrial, “guerra fiscal” e intensificação da concorrência decorrente da abertura econômica (ABRUCIO, SOARES, 2001).

É consenso que o ABC vem passando por uma série de transformações econômicas cujas conseqüências mais notáveis são a crise de emprego e o comprometimento da qualidade de vida da população. As empresas, apesar de produzirem cada vez mais, necessitam de um número cada vez menor de trabalhadores. É notório que não adianta dar incentivos fiscais visando apenas atrair novas indústrias, pois a mão-de-obra local não será absorvida. Também se reconhece que a recuperação dos índices de empregabilidade não se dará com base nos paradigmas clássicos da produção.

Por sua vez, a caracterização do ABC como um espaço geográfico que tem vínculos territoriais e um fluxo intenso de pessoas entre suas fronteiras e problemas comuns, como em diversas metrópoles, colocou na ordem do dia as discussões sobre a questão regional. Desde o início da década de 1990, vem crescendo na região a consciência da necessidade de uma articulação regional em decorrência das transformações econômicas pelas quais vem passando a região. Essa conscientização vem impulsionando a aproximação entre os atores regionais para a solução dos problemas comuns, sobretudo aqueles relacionados ao desenvolvimento econômico regional. Assim é que em 1990 foi criada a primeira estrutura cooperativa do Grande ABC: o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaté e Billings, agregando as sete prefeituras da região. Sua origem ocorreu num contexto de aprofundamento da crise econômica, mudanças na orientação das prefeituras e emergência de novas lideranças regionais. Seu objetivo principal era o de atuar na gestão dos recursos hídricos. Foi um passo fundamental na constituição de um novo modelo cooperativo, já que o consórcio obteve status jurídico de órgão governamental e suas funções, que no início restringiam-se à questão ambiental, foram se ampliando com o passar do tempo.

A crise que se instalou no ABC, no entanto, logo viria demonstrar que a solução de seus problemas, decorrentes da abertura do mercado econômico nacional, da reestruturação produtiva e da desconcentração industrial, exigia a ação de um número maior de atores. Tornava-se cada vez mais evidente que deveria haver uma reação mais ampla e vigorosa da sociedade civil em prol da reversão do quadro econômico. Assim, em 1994, nasceu o Fórum da Cidadania do Grande ABC: uma instituição criada com a finalidade de agregar e mobilizar os setores organizados da sociedade na busca de solução para os problemas regionais.

O Fórum da Cidadania foi constituído de forma distinta das outras instâncias regionais, como o Consórcio, pois é independente dos poderes públicos. Assim, tornou-se possível colocar novos atores na arena de discussão dos problemas regionais. Num primeiro momento, o fórum foi constituído por setores ligados ao capital. Gradativamente foi incorporando outros setores sociais, dentre os quais os sindicatos de trabalhadores. A entrada destes últimos foi muito importante para conferir representatividade ao fórum, já que representou a percepção de que a solução dos problemas regionais só poderia se dar com o aprimoramento das relações entre capital e trabalho.

Um outro evento significativo para a articulação regional foi a criação da Câmara Regional do Grande ABC, em 1997. Tendo surgido por iniciativa do governo estadual, seu principal mérito foi o de estender as redes cooperativas, que até então estavam restritas à esfera intermunicipal. A Câmara ampliou a agenda de cooperação regional, priorizando a questão do desenvolvimento econômico local, o que trouxe mudanças significativas para as entidades até então constituídas. A composição desta entidade é tripartite: governo estadual, governo municipal e sociedade civil. Ela não tem personalidade jurídica e funciona como uma grande "mesa de negociação" que se mantém como suporte do Consórcio.

Outra importante instituição de cooperação regional foi constituída em 1998: a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Ela se originou como um dos primeiros e principais produtos da Câmara e é reconhecida como seu braço executivo para a revitalização da economia local e o desenvolvimento econômico sustentável. Para tanto, a Agência prioriza a produção de informações sobre a região, as ações de marketing e as ações técnico-financeiras de apoio e fomento às pequenas e médias empresas.

## 7 DESAFIOS DO REGIONALISMO

Já se pode identificar um bom número de exemplos de experiências de programas de ação regional bem sucedidos e que podem ser imitados. Nem sempre, no entanto, a reprodução de uma experiência tem se mostrado bem sucedida. Urge, portanto, na implantação e implementação de novos planos, superar obstáculos que se referem principalmente à articulação dos elementos e à garantia de um clima democrático.

A análise das experiências de desenvolvimento regional mostra como este costuma ocorrer graças à articulação de certos elementos que estão presentes em todos os territórios:

a) Atores. Para a efetivação das ações necessárias ao desenvolvimento regional, devem ser considerados tanto os atores corporativos, que têm personalidade jurídica, como os sindicatos e empresas e os atores individuais, que são os integrantes da sociedade civil que ocupam posições de poder e de influência.

b) Cultura. É importante considerar não apenas a mescla cultural presente em determinado território, mas também identificar a capacidade da cultura local para produzir auto-referência, ou seja, a identificação da sociedade com o seu próprio território.

c) Recursos. Para o desenvolvimento regional são considerados os recursos tradicionais: materiais, financeiros e humanos. Mas torna-se necessário também considerar os recursos psicossociais, que se referem principalmente à auto-confiança e vontade coletiva e os relacionados ao conhecimento, que são fundamentais para o desenvolvimento no século XXI.

d) Instituições. É importante identificar as instituições públicas e privadas capazes de contribuir para o desenvolvimento. Mais importante, porém, é avaliar o quanto essas instituições são inteligentes, velozes e principalmente flexíveis para se ajustar à realidade instável do ambiente.

e) Gestão. A gestão é entendida como o conjunto de ações que representam o exercício da autoridade, a capacidade de liderança e tomada de decisões. Envolve, portanto, o manejo orçamentário, a gestão de pessoal e os projetos de investimentos públicos.

f) Entorno. É o meio externo, configurado pela multiplicidade de organismos sobre os quais não se tem controle, mas com os quais a região se articula obrigatoriamente. Trata-se fundamentalmente, do mercado, do estado e das relações internacionais.

A articulação desses elementos constitui tarefa das mais importantes para o desenvolvimento regional. Essa tarefa, no entanto, se torna muito difícil num clima não democrático. A análise do processo de globalização conduz à identificação de um acentuado déficit democrático, que se manifesta nas estratégias adotadas pelas nações mais desenvolvidas e na ação dos organismos internacionais. Uma democracia territorial forte e de proximidade regional-local poderia constituir um contrapeso importante e um mecanismo de participação democrática em âmbito global. Logo, um dos desafios ao novo regionalismo é o de favorecer o desenvolvimento de democracias locais e regionais.

Para Borja (1997), o novo regionalismo teria a seu favor: a) maior proximidade da população, b) maior capacidade de integração das políticas públicas; c) representatividade imediata e direta dos governos locais, d) cultura cívica que considera iguais todos os cidadãos e e) consciência de identidade que os atuais processos globalizadores têm reforçado, como afirmação frente à homogeneização.

A aplicação prática desses princípios de novo regionalismo, no entanto, é dificultada por muitos fatores, que são, ainda segundo Borja: a) o impacto sobre o território de decisões econômicas e políticas exteriores sobre as quais os governos locais e os atores da sociedade civil têm pouca ou nenhuma influência; b) a confusão, superposição e muitas vezes, escassa cooperação e pouca transparência das administrações públicas que atuam sobre o mesmo território; c) A relativa debilidade legal e financeira no âmbito regional metropolitano dos governos locais; d) A não-adequação das estruturas políticas representativas e as dinâmicas sociais do território; e e) A existência de culturas de população que não têm reconhecido o status de cidadão e que por sua mesma existência negam um dos valores essenciais da cidade: a igualdade no espaço público e o uso das liberdades urbanas.

Não podem, no entanto, as cidades resignarem-se a ser continentes passivos das problemáticas sociais, culturais e ambientais derivadas da globalização e da perda de capacidade reguladora dos poderes públicos estatais e supraestatais. As cidades devem se constituir como comunidades com capacidade de auto-governo e também como territórios organizados que as convertem em sistemas de cidades. Esse espaço tem vigência econômica, busca a coesão social, tem identidade cultural ou é capaz de construí-la e é capaz de definir estratégias de desenvolvimento concertado entre instituições locais e regionais e a sociedade civil.

As cidades e as regiões devem, então, ter a possibilidade de interferir nos processos que geram problemas em seu âmbito bem como na formulação de políticas que lhes dêem respostas. Cabe, portanto, aos poderes locais e regionais reclamar sua presença nos organismos e conferências internacionais e também nos processos de elaboração e acompanhamento dos programas que os afetam.

A construção teórica do novo regionalismo vem ocorrendo graças principalmente a pesquisadores europeus e norte-americanos. Assim, essas lições, a despeito do rigor de sua construção, refletem muito da realidade em que vivem seus autores. A construção de um novo regionalismo, passa a requerer também a contribuição teórica de autores que vivam outras realidades. Numa conferência realizada na África do Sul, em 2000, para tratar dos desafios do século XXI, uma das apresentadoras (TAYLOR, 2002), ao tratar do tema Regionalismo e Desenvolvimento Social, lembrou que a cooperação regional deve basear-se não apenas nas questões relacionadas ao mercado, ao desenvolvimento econômico e à segurança. Deve-se preocupar com o desenvolvimento da consciência nacional e regional nas relações entre os conceitos macroeconômicos e os imperativos políticos. Lembrou também que democracia, paz e segurança, assim como uma agenda regional para combater a pobreza e a AIDS deve se constituir numa estratégia regional para o desenvolvimento social.

## 8 CONCLUSÕES

A constituição de redes cooperativas regionais constitui um dos mais significativos fenômenos decorrentes das mudanças verificadas na estrutura política dos estados nacionais. Elas estimulam a cooperação entre as várias instâncias governamentais ao mesmo tempo em que fortalecem as administrações locais. Reforçam as capacidades de coordenação dos governos nacionais e regionais junto aos governos locais. Favorecem a formulação de políticas públicas caracterizadas pelo compartilhamento de competências e responsabilidades. Estimulam os processos associativos entre municipalidades. Facilitam a criação de comunicação do Poder público com a sociedade civil e seus atores ao mesmo tempo em que favorecem o monitoramento das ações desenvolvidas. Por fim, contribuem para a consolidação de uma cultura regional.

Uma estratégia integrada de desenvolvimento regional, no entanto, não é fácil de ser obtida. Em termos institucionais, conspiram contra ela o municipalismo autárquico, que favorece a competição entre os poderes locais, e a falta de uma política nacional para os grandes centros urbanos. A ausência de recursos destinados exclusivamente às instâncias regionais contribui para a carência de recursos, não apenas para a implantação de acordos regionais, mas para garantir a infra-estrutura e o pessoal necessário para o funcionamento dos organismos. Na maioria das vezes, o pessoal que trabalha nesses organismos é oriundo em boa parte das prefeituras, dividindo seu tempo de trabalho com o local de origem, o que torna as condições administrativas muito limitadas.

O sucesso da cooperação regional também depende da adesão voluntária das partes, que pode ser comprometida por alterações conjunturais como a mudança de prefeitos. A mobilização regional, por sua vez, depende da participação da sociedade civil, que nem sempre se encontra organizada. Assim, os organismos regionais necessitam

desenvolver um esforço permanente para obter a participação dos mais diversos segmentos sociais com vistas à sua legitimação.

A existência de obstáculos não deve, no entanto, dificultar a consolidação de novas experiências de cooperação regional. A disseminação de experiências como a da Região do Grande ABC pode contribuir para a mobilização de outras regiões brasileiras que se deparam com problemas que dificilmente serão transpostos com base nos modelos tradicionais de governança.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz, SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DE SANTA CATARINA. *Projetos especiais da AMOSC*. Disponível em: <<http://www.amosc.org.br/projetos/projetos.htm>>. Acesso em: 22 ago 2002.

BECKER, Dinizar Fermiano. Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. *Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos*. v. 1, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BOISIER, Sergio. *Modernidad y territorio*. Cuadernos del ILPES n. 42. Santiago do Chile, 1996.

BORJA, Jordi. La internacionalización de las ciudades. *Córdoba: ciudad y desarrollo*. v. 3, n. 9, jan-jun., 1997.

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

CRUZ, Maria do Carmo M. T. *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. São Paulo: Polis, Programa de Gestão Pública e Cidadania/EAESP-FGV, 2001.

EUROPA: A União Européia em Linha. FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <[http://europa.eu.int/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/index_pt.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2002.

FILHO, Nelson C., PIRES, Luis Henrique. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo: Atlas, 1998.

FORUMCAT ON-LINE. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.iel-sc.com.br/forumcat/institucional.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2002.

FUNDAÇÃO W.K. KELLOGG. *Promovendo o desenvolvimento regional na América Latina e Caribe através do apoio a grupos de projetos articulados e multidisciplinares*. Programação para a América Latina e Caribe. Ficha-resumo I: projetos multidisciplinares. Disponível em: <<http://www.wkkf.org/LAC/Portuguse/PortFactSheet1.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2002.

GILBERT, Anne. The new regional geography in English na French speaking countries. *Progress in Human Geography*. v. 12, n. 2, 1988.

GOMES, Paulo C. da C.. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná E. de, GOMES, Paulo C. da C., CORREA, Roberto L.. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

GRABHER, Gernot. The weakness of strong ties. The lock-in of regional development in the Ruhr area. In: Gernot Grabher (ed.): *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge, p. 255-277, 1993.

KLIER, Thomas, MATTON, Richard H., TESTA, William, A. Assessing the midwest economy: looking back for the future. *Chicago Fed Letter*. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago, jun. 1997.

KLINK, Jeroen. Um exemplo que vem da Alemanha: o Vale do Ruhr. *Economia em Perspectiva: Carta de Conjuntura*. n. 15. São Paulo: Conselho Regional de Economia. ago. 1998.

KLINK, Jeroen J.. A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KRESL, P. K., *The urban economy and regional trade liberalization*, Nova York, Praeger, 1992.

LENCIONI, Sandra. *Região e geografia*. São Paulo: EDUSP. 1999.

MATTEDI, Marcos A., THEIS, Ivo M. Cruzando fronteiras: conhecimento e interdisciplinaridade na pesquisa em desenvolvimento regional. *Redes* v. 7, n. 2, p. 77-94. Santa Cruz do Sul: Editora da Unisc, maio/ago. 2002.

SABEL, Charles F. Local development in Ireland: Partnership, innovation and social justice. Organisation for Economic Cooperation and Development. Columbia Law's School Page. 1999. Disponível em: <[http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Ireland\\_fn.html](http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Ireland_fn.html)>. Acesso em: 20 abr. 2002.

SCOTT, Allen. *The limits of globalization: Cases and arguments*. Londres: Routledge, 1997.

SCOTT, Allen The Geographic Foundations of Industrial Performance. In *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Strategy, Organization, and Regions*. CHANDLER, Alfred D. Jr, Peter HAGSTROM Peter, and SOLVELL Orjan. Oxford: Oxford University Press, 1998. Cap. 16.

TAYLOR, Viviene. Regionalism and social development. Global conference: poverty social welfare and social development challenges for the 21<sup>st</sup>. century. 29<sup>th</sup>. International Conference on Social Welfare – ICSW. Cidade do Cabo. África do Sul. 23-27 out. 2000. Disponível em: <<http://www.icsw.org/global-conferences/taylor.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2002.

XUNTA DE GALICIA. Secretaria Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal. *Plan de desenvolvemento comarcal de Galicia. Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia. 1998*. Disponível em: <<http://www.pdc.es>>. Acesso em: 21 abr. 2002.