

**ESTRATÉGIAS DE ARTICULAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS PARA O  
DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL – A ação do Consórcio Intermunicipal  
para o desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul (CONISUL)**

**Maurício Hiroyuki Kubo<sup>1</sup>,  
UFMS/CPNV,  
kubo.m.hiroyuki@gmail.com**

**Nathalli Prado de Jesus**

**UFMS/CPNV,  
nathalli.prado.j@gmail.com**

**Marco Antonio Costa da Silva,**

**UFMS/CPNV,  
jtemda@yahoo.com.br**

**RESUMO**

De forma geral, os modelos de desenvolvimento político, econômico, social e cultural dos municípios de pequeno porte, periféricos, estão diretamente submetidos a lógica de desenvolvimento econômico imposta pelos grandes centros urbanos, totalmente fundamentada em forças exógenas, globalizantes, naturalmente são excludentes. O desenvolvimento de pequenos municípios deve ser estruturado a partir de forças endógenas, emergindo das características do local e da região, organizada de forma coletiva, contemplando a sociedade organizada, buscando tomar decisões e resolver problemas e aproveitar oportunidades. Este estudo teve como objetivo analisar as estratégias utilizadas para a articulação de atores sociais, a partir do Consórcio Intermunicipal para o desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul (CONISUL). O estudo tem natureza qualitativa, com a realização de uma pesquisa de campo. Os dados foram coletados a partir de documentos, realização de mesa redonda com os representantes do primeiro e segundo escalão das cidades participantes do consórcio, representantes do legislativo municipal e empresários e entrevistas. Os resultados da pesquisa destacam a relevância do CONISUL como consórcio bem estruturado. Entretanto, seus resultados apontam para realização de atividades mais básicas e suas estratégias de articulação ainda são muito pequenas, voltadas principalmente para recuperação de asfalto, estradas e educação ambiental.

**Palavras-chave:** Estratégias de Desenvolvimento; local, regional; Consorcio Municipal.

---

<sup>1</sup> Bolsista CNPQ

No ano de 2013, treze municípios do extremo sul do Estado de Mato Grosso do Sul, se uniram para criação do Consórcio Intermunicipal para o desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul (CONISUL). O objetivo declarado do CONISUL é discutir, fomentar e implementar medidas para o desenvolvimento socioeconômico e político a partir do local e regional, além buscar soluções para problemas comuns, como por exemplo, questões relacionadas aos resíduos sólidos, saúde, educação e cultura. Entretanto, poucos resultados práticos, além da formalização do consórcio, têm sido apresentados à sociedade.

Essa forma de pensar o modelo de desenvolvimento recebeu o nome de endogeneização (OLIVEIRA; LIMA, 2003), no qual as forças que determinam o desenvolvimento econômico, cultural, político e social devem emergir do próprio local e região em uma perspectiva coletiva que integra toda a sociedade organizada em torno de problemas, oportunidades e decisões. Essa perspectiva se opõe a modelo globalizante de desenvolvimento econômico, social, político e cultura que impõe forças exógenas como condição para o crescimento de cidades e regiões (CABUGUEIRA, 2000; AMARAL FILHO, 2001; MULS, 2008), que, de forma geral não tem sido capaz de gerar emprego, renda e, conseqüente qualidade de vida para a população local (IBGE, 2017).

A criação do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul constitui uma importante estratégia no sentido de buscar soluções para os problemas da região, contudo sua criação e desenvolvimento e fortalecimento esbarra em vários problemas práticos importantes, dentre eles, o de articulação dos atores sociais, em todas as esferas da sociedade, para que o consórcio consiga alcançar seus objetivos. Dos muitos problemas práticos que o Consórcio precisa resolver para seu fortalecimento, a forma como os atores sociais se estruturam para atuação se caracteriza como uma das mais complexas, conforme destacou Cabugueira (2000). Um papel de destaque nesse contexto é designado aos agentes públicos como catalisadores e demandas, bem como de governança, mas que ao mesmo tempo, signifique a descentralização com uma reforma política e transferência do poder do local para o regional, reconhecendo que os problemas de desenvolvimento se manifestam de formas diferenciadas (CABUGUEIRA, 2000).

Neste sentido objetivo geral deste trabalho é analisar as estratégias utilizadas para a articulação de atores sociais, a partir do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento da

Região Sul de Mato Grosso do Sul (CONISUL), relacionadas com promoção do desenvolvimento local e regional.

Do ponto de vista teórico, observa-se ainda que a escassez de recursos financeiros, e a constante necessidade da população dos municípios possuírem qualidade nos bens e serviços públicos impulsionaram para que diversos municípios excedessem seus limites territoriais e formassem parcerias e alianças com municípios vizinhos, formando consórcios intermunicipais, essa estratégia desenvolvida foi fundamental para amenizar a escassez de recursos financeiros. Os consórcios intermunicipais surgiram e constituíram uma das formas de atuação para solução de problemas urbanos e ambientais dos municípios integrantes e propor resoluções para a disputa individual de recursos (MACHADO; ALBINO; VOLPATO 2017, CRUZ et al, 2009, RAVANELLI, 2010). Os consórcios proporcionam, para o território no qual está inserida a cooperação e coordenação dos processos, regionalização de políticas públicas, apoiando de forma técnica e financeira os municípios mais pobres que estão no consórcio (PEREIRA et al, 2017, SILVA; VIEIRA, 2016).

O estudo tem natureza qualitativa, com realização de uma pesquisa de campo (ROESCH, 2009; VIANNA, 2001; VIEIRA, ZOUAIN, 2004) realizada no Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul (CONISUL). Os dados foram coletados a partir de três instrumentos: 1) a realização de mesa redonda com os representantes do CONISUL; 2) documentos; 3) entrevistas semiestruturada com gestores do primeiro escalão da prefeitura da cidade de Naviraí-MS. A análise dos dados empíricos ocorreu com aplicação da técnica de análise de conteúdo (ROESCH, 2009; VIANNA, 2001).

O Estado do Mato Grosso do Sul é o sexto maior estado do Brasil, considerando seu território com 357.145,4 km<sup>2</sup> localizado na região Centro-Oeste, possuindo fronteiras internacionais com o Paraguai e Bolívia, além de divisas estaduais com mais cinco estados brasileiros: Mato Grosso, Goiás (Região Centro-Oeste), Minas Gerais, São Paulo (Região Sudeste) e Paraná (Região Sul). O Estado do Mato grosso do Sul possuiu 79 municípios (SEMAGRO, 2015).

De acordo com SEMAGRO (2015), o Planejamento do Estado de Mato grosso do Sul é dividida em 9 regiões: Campo Grande, Grande Dourados, Bolsão, Pantanal, Leste, Norte, Sudoeste, Sul-Fronteira e Cone Sul.

O Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul (CONISUL) é formado por 14 municípios: Região Cone Sul: Mundo Novo; Japorã;

Eldorado; Iguatemi; Itaquiraí; Naviraí; Juti, Região Sul-Fronteira: Sete quedas; Paranhos; Tacuru; Coronel Sapucaia; Amambaí; Aral Moreira e Região da Grande Dourados: Caarapó.

O consórcio do CONISUL é composto por 14 municípios com uma população estimada de 259.021 habitantes (IBGE, 2018), o PIB dos municípios de R\$360.798,11 (IBGE, 2016) e um IDH médio de 0,631 (IBGE, 2010). Observa-se que Naviraí tem a maior população e o maior IDH entre os municípios, enquanto que o maior PIB fica com o município de Aral Moreira. Mundo Novo apresenta a menor população, Japorã o menor PIB e o menor IDH. Trata-se de uma área territorial importante do MS, entretanto, PIB e IDH, com exceções, são muito baixos. A discussão da mesa redonda, os documentos e as entrevistas evidenciaram que são os muitos os problemas desses municípios, isso em todas as áreas de atuação das prefeituras (saúde, educação, segurança, administrativo, ambientais, urbanidade etc). A escassez de recursos e a natureza similar dos problemas tem mostrado uma importante convergência das prefeituras na solução dos problemas, mostrando uma perspectiva mais coletiva em relação à recursos (MACHADO; ALBINO; VOLPATO 2017, CRUZ et al, 2009, RAVANELLI, 2010).

Contudo, destaca-se ainda que a perspectiva coletiva está focada principalmente com questões estruturais dos municípios, como recuperação de asfalto e estradas e aspectos de educação ambiental, não avançando sobre questões mais amplas, como educação, saúde, problemas de disputas partidárias; divergências na divisão de emendas e falta de diversidades nas ações. O CONISUL está se desenvolvendo e é promissor, porém tem um longo caminho para poder oferecer soluções eficientes e eficazes para os municípios consorciados.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Ipea. Planejamento e Políticas Públicas (ppp)**, 23, 261-286, 2001

CABUGUEIRA, A. C. C. M. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local: análise de alguns aspectos de política econômica regional. **Gestão e Desenvolvimento**, 9, 103-136, 2000

CRUZ, Maria C. M. T.; LEITE, Carlos C. ARAÚJO, Fátima F.; SILVA, Isabete G.; SILVA, Vera M. Consórcios Intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver. In **II Congresso Consad de Gestão Pública** – Painel 36: Consórcios intermunicipais como arranjos de cooperação, 2009, Brasília. Painéis... Brasília-DF: II Congresso Consad de Gestão Pública, 2009.

FILHO, José S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Cidades@. 2019. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 15 de janeiro de 2019

MACHADO, André L. C.; ALBINO, Gilsoni L.; VOLPATO, Sílvia M. B. Gestão municipal consorciada: a experiência do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal CIGA. In IV ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa-PB: IV ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017.

MULS, L. M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: o conceito de Capital Social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista Economia**, 1-21, 2008.

OLIVEIRA, Gilson Batista de; LIMA, José Edimilson de Souza. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Rev. FAE**, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003

PEREIRA, Jaiane A.; RESCH, Sibelly; DOCKHORN, Marcelo S. M.; RODRIGUES, Wesley O. P.; Silva, Marco A. C. Desenvolvimento local e regional: características da microrregião de Iguatemi do Estado de Mato Grosso do Sul. **RECC**, v. 4, n. 2, p. 19-35, 2017.

RAVANELLI, Paula. Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In **III Congresso Consad de Gestão Pública - Painel 51: Articulação federativa na prestação de serviços sociais**, 2010, Brasília. **Painéis...** Brasília-DF: III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágio, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e estudos de casos**. 3 ed, São Paulo: Atlas, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PRODUÇÃO E AGRICULTURA FAMILIAR. SEMAGRO. **Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul**, 2018. Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/Perfil-Estatístico-de-MS-2018.pdf>

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PRODUÇÃO E AGRICULTURA FAMILIAR. SEMAGRO. **Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento**, 2015. Disponível em: [http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/estudo\\_dimensao\\_territorial\\_2015.pdf](http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/estudo_dimensao_territorial_2015.pdf)

SILVA, Fabiana; VIEIRA, Ricardo S. Consórcios Públicos: uma possível alternativa para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina. **EGEM**, 2016.



DE 03 a 06 DE NOVEMBRO DE 2020 (EDIÇÃO ONLINE)

IV ENCONTRO INTERNACIONAL DE GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO

VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. **Pesquisa qualitativa em Administração.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIANNA, Ilca de Oliveira de A. **Metodologia do trabalho científico: um enfoque didático da produção científica.** São Paulo: E.P.U., 2001.