

TALASKA, A. & THIELE, P. P. (Orgs.)

PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA CONSTRUÇÃO DE TESES NA ÁREA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

Da escolha das temáticas aos resultados e conclusões



INSTITUTO
FEDERAL
Catarinense

**PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA
CONSTRUÇÃO DE TESES NA ÁREA DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL:**

DA ESCOLHA DAS TEMÁTICAS DE PESQUISA AOS RESULTADOS E CONCLUSÕES



INSTITUTO FEDERAL
Catarinense

Reitora

Sônia Regina de Souza Fernandes

Pró-reitora de Desenvolvimento
Institucional

Jamile Delagnelo Fagundes da Silva

Pró-reitora de Pesquisa, Pós-graduação e
Inovação

Fátima Peres Zago de Oliveira

Pró-reitor de Extensão

Fernando José Taques

Pró-reitora de Ensino

Josefa Surek de Souza

Pró-reitor de Administração

Stefano Moraes Demarco

EDITORA DO IFC

Coordenadora

Leila de Sena Cavalcante

CONSELHO EDITORIAL

Claudecir Alberto Schenkel

Fernando José Garbuio

Josefa Surek de Souza

EDITORA DO INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE

Rua das Missões, 100 - Ponta Aguda

CEP: 89.051-000 – Blumenau/SC

www.editora.ifc.edu.br

Editora filiada a:



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

Alcione Talaska
Péricles Purper Thiele
(Orgs.)

**PERCURSOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA
CONSTRUÇÃO DE TESES NA ÁREA DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL:**

DA ESCOLHA DAS TEMÁTICAS DE PESQUISA AOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE
2020

Ilustração: Alcione Talaska
Diagramação: Alcione Talaska
Revisão: Alcione Talaska e Bruna Cielo Cabrera

Copyright © Alcione Talaska e Péricles Purper Thiele

Todos os direitos reservados. Proibida a venda.

As informações contidas neste livro são de inteira responsabilidade dos seus autores.

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P429 Percursos teórico-metodológicos [recurso eletrônico]: da construção de teses na área do desenvolvimento regional: da escolha das temáticas aos resultados e conclusões / Alcione Talaska, Péricles Purper Thiele (organizadores). -- Blumenau, SC: Ed. IFC, 2020.
135p. : il.

Livro eletrônico
Inclui referências

ISBN 978-65-88089-00-2

1. Desenvolvimento regional – Brasil 2. Agronegócio 3. Políticas territoriais 4. Regiões carboníferas – Rio Grande do Sul I. Talaska, A. II. Thiele, P.P.

CDD 338.981

Aos estudantes e pesquisadores do desenvolvimento regional!

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
O ESCAMOTEAMENTO DOS MINIFÚNDIOS E LATIFÚNDIOS E A AMPLIAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL.....	10
DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO AGRONEGÓCIO: É POSSÍVEL?.....	34
OS USOS DO TERRITÓRIO NAS REGIÕES CARBONÍFERAS DO RIO GRANDE DO SUL.....	54
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: DO PLANEJAMENTO CORPORATIVO AO PLANEJAMENTO REGIONAL.....	71
ANÁLISE GEOGRÁFICA DE POLÍTICAS TERRITORIAIS: PERCEPÇÕES A PARTIR DAS PECULIARIDADES REGIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL.....	104
ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE PODER NO PROCESSO PRODUTIVO DA MARCA TERRITORIAL	123
SOBRE OS AUTORES	134

X

APRESENTAÇÃO

Seis teses! Este livro foi produzido por um grupo de seis pesquisadores sobre o desenvolvimento regional, discentes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da UNISC – o primeiro programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional do Brasil. O diferencial deste livro consiste na concepção de sua realização, que objetivou reunir escritos sínteses sobre os percursos teóricos-metodológicos seguidos em cada uma das teses, de modo a expressar o processo percorrido no desenvolvimento das pesquisas, desde a escolha das temáticas, até os principais resultados e conclusões alcançadas.

Não foi e não é objetivo do livro estabelecer verdades ou procedimentos teórico-metodológicos e interpretativos únicos, mas, sim, de apresentar, de forma conjunta, problemáticas, temas e análises realizadas, de modo a contribuir, em alguma medida, no processo de definição de temáticas e procedimentos para aqueles que estão projetando escrever teses na área do desenvolvimento regional. O livro se configura, portanto, como uma importante leitura para mestrandos, para doutorandos e para pesquisadores da área.

A contribuição científica do livro está alicerçada, através dos seus escritos, na possibilidade de instigar/estimular a construção de novas pesquisas na área do desenvolvimento regional, sob a perspectiva interdisciplinar, visto que relata, na medida do possível, os passos seguidos por cada autor, que, em conjunto, formam um coletivo de pesquisadores de diferentes áreas (geografia, história, economia, administração, publicidade e propaganda), que procuram, em cada capítulo, romper com suas áreas de formação específicas, convergindo para uma compreensão mais ampla e integrada, importante ao desenvolvimento regional.

Assim, o primeiro capítulo tem como título *O escamoteamento dos minifúndios e Latifúndios e a Ampliação da concentração fundiária no Brasil*, de autoria de Alcione Talaska, autor da tese “O espaço agrário brasileiro na perspectiva conceitual: dos aspectos legais às implicações territoriais”, defendida no ano de 2015 e agraciada com a menção honrosa do Prêmio Capes de Teses – Edição 2016. Almir Arantes, em *Desenvolvimento a partir do Agronegócio: é possível?*, destaca os procedimentos teórico-metodológicos da tese “Afirmções e contradições do agronegócio nos municípios de Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso - Região Norte do Estado de Mato Grosso”, defendida no ano de 2012. O terceiro capítulo, *Os usos do território nas regiões Carboníferas do Rio Grande do Sul*, é assinado por Gleicy Denise Vasques Moreira Santos, autora da tese “Divisão Territorial do Trabalho nas Regiões Carboníferas do Rio Grande do Sul: dinâmicas diferenciais nos usos do território”, defendida no ano de 2016. No quarto capítulo, intitulado *Planejamento estratégico: do planejamento corporativo ao planejamento regional*, Péricles Purper Thiele, sintetiza o percurso da realização da sua tese “Planejamento Estratégico Regional: Equidade ou Competitividade? Uma análise dos COREDEs Central e Jacuí-Centro”, defendida também no ano de 2016. No capítulo seguinte, *Análise geográfica de políticas territoriais:*

percepções a partir das peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul, são apresentados os caminhos teórico-metodológicos da tese escrita por Victor da Silva Oliveira, “Heterogeneidades regionais e políticas territoriais: análise das peculiaridades regionais do Estado do Rio Grande do Sul nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e no Programa Territórios da Cidadania”, defendida no ano de 2017. E no último capítulo, *Análise das relações de poder no processo produtivo da marca territorial*, Giovana Goretti Feijó de Almeida apresenta a síntese da sua tese “Marca territorial como produto cultural no âmbito do Desenvolvimento Regional: o caso de Porto Alegre, RS, Brasil”, defendida no ano de 2018 e agraciada com a menção honrosa do Prêmio Capes de Teses – Edição 2019.

Este livro, assim formatado, é produto de várias conversas e debates envolvendo seus autores, que se cruzaram em algum momento do passado recente e continuam se cruzando com certa frequência, mantendo o diálogo importante para o desenvolvimento de estudos e pesquisas nessa área do saber. Graças à manutenção desses contatos foi possível reunir a síntese de suas teses neste livro.

Os organizadores.

1

O ESCAMOTEAMENTO DOS MINIFÚNDIOS E LATIFÚNDIOS E A AMPLIAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Alcione Talaska

INTRODUÇÃO

Este capítulo é uma pequena síntese de uma tese de doutoramento agraciada com a menção honrosa do Prêmio Capes de Tese – Edição 2016, na área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia. A tese “O espaço agrário brasileiro na perspectiva conceitual: dos aspectos legais às implicações territoriais” foi defendida um ano antes, em 19 de agosto de 2015, junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), e contou com a orientação da professora Dra. Virginia Elisabeta Etges.

Conforme comentou a professora Virginia, a temática da tese: “recompõe a trajetória percorrida ao longo dos cinco séculos de ocupação e exploração da terra no território brasileiro, trazendo à luz dimensões extremamente instigantes em que o arcabouço conceitual e a própria noção de lei revelam o que de fato são: expressões de um campo de forças, de disputas e de conflitos que, ao mesmo tempo em que normatizam, criam os seus contrários”. (UNISC, 2016, *n.p.*).

O percurso que culminou na tese em tela, teve início ainda nos anos de 2008/2009, período que remete aos estudos realizados durante a pesquisa de mestrado, também desenvolvida no PPGDR/UNISC, com a orientação da professora Virginia, na qual foram identificados diferentes conceitos relacionados ao estudo da estrutura agrária e fundiária brasileira.

Naquela época, o foco da análise estava direcionado à compreensão das alterações intrarregionais da configuração da estrutura agrária de uma região no norte do estado do Rio Grande do Sul, tomando como eixo central da análise os processos de concentração e de desconcentração da posse e da propriedade da terra. A partir do desenvolvimento dessa pesquisa e, principalmente, através de estudos bibliográficos e documentais realizados, observou-se que determinados conceitos presentes na legislação agrária brasileira deixaram de ser utilizados, ao passo que outros conceitos passaram a incorporar o arcabouço conceitual utilizado pelo governo brasileiro para a caracterização e compreensão do espaço agrário do país.

Na dissertação de mestrado, entretanto, não se buscou (e nem era o objetivo da pesquisa) apreender as motivações ou o contexto histórico, político e econômico no qual se elaboraram ou se modificaram e substituíram tais conceitos e, do mesmo modo, não se procurou analisar de forma crítica como esses conceitos apreendem a conformação do campo brasileiro, pois o que estava em foco era a realidade agrária e fundiária específica daquela região.

Em decorrência disso, e a partir de novos estudos, debates, conversas e leituras direcionadas ao desenvolvimento regional e à interpretação da realidade agrária brasileira (algumas provocativas por sinal), propomos estudar de forma aprofundada essa questão na tese de doutoramento. Foi considerada, assim, no desenvolvimento da pesquisa que originou a tese, as modificações realizadas no arcabouço conceitual para a interpretação da realidade agrária brasileira, normatizado pela legislação agrária do país e sua relação com o escamoteamento do processo contraditório do desenvolvimento do capitalismo no campo e com a manutenção de determinadas características agrárias do país, especialmente, a concentração fundiária.

Este capítulo, objetiva, dessa forma, apresentar de forma breve a problemática da pesquisa de doutoramento, conjuntamente com uma síntese do aporte teórico-metodológico utilizado e os principais resultados e conclusões obtidas, com foco na contextualização do escamoteamento dos minifúndios e latifúndios e da ampliação da concentração fundiária no Brasil. Obviamente, não se pretende esgotar e/ou apresentar todas as informações, resultados e conclusões da tese de doutoramento, que podem ser consultadas no repositório do Prêmio Capes de Teses e também com acesso ao livro *Ainda Existem Latifúndios no Brasil? Uma análise do espaço agrário Brasileiro*.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O processo de desenvolvimento do capitalismo no campo no Brasil é permeado por contradições que revelam a problemática da questão agrária brasileira. Nesse contexto, estudos e produções científicas procuram contribuir para o descortinamento da essência dos problemas agrários brasileiros, evidenciando que a desigualdade, a conflitualidade e as contradições estão presentes, com diferentes intensidades, em todo o território nacional. Essa diversidade de situações, característica do processo de conformação do espaço agrário brasileiro, possui, enquanto similaridade, a prevalência de uma legislação que incide sobre todo o território nacional, sobre todas as propriedades rurais, independentemente, de seus usos produtivos e suas dimensões de área.

Os primórdios da conformação do espaço agrário brasileiro, entretanto, têm início, logicamente, no processo de apropriação e de colonização do território brasileiro por Portugal, através da instauração das capitanias hereditárias, do regime fundiário das sesmarias e do processo de exploração das riquezas naturais e de monocultivos para exportação. Também fazem parte desse contexto histórico, os movimentos de posse como prática apropriação privada da terra (1822-1850), a transformação da terra em mercadoria (Lei de Terras de 1850), a abolição do tráfico de escravos (1854) e, propriamente, o fim da escravatura (1888).

Esses fatos demarcam os princípios da chamada questão agrária no Brasil, que, conforme apontou José de Souza Martins (MARTINS, 2000), é um desdobramento do modo como foi resolvida a questão do trabalho escravo no país. Ou seja, esse desdobramento, ao qual se refere Martins, é decorrente do fato de que a abolição da escravatura, realizada após a terra ser

transformada em mercadoria, abriu caminho para o trabalho livre no Brasil, mas, simultaneamente, ampliou o problema da posse da terra no país.

Nesse aspecto, com o processo de apropriação formal das terras pela compra e, paralelamente, pela ampliação da ocupação de terras públicas, as disputas por terras, muitas delas passadas para o domínio dos governos estaduais com a Proclamação da República em 1889 e da promulgação da Constituição Federal em 1891, resultaram em uma série de conflitos fundiários no Brasil.

Em decorrência disso, e também de outras questões envolvendo a posse, a propriedade e a exploração da terra, geraram-se em várias regiões do Brasil quadros de conflitos e de resistência de camponeses. Essa conjuntura fez surgir mobilizações sociais de camponeses – com destaque para o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) no Rio Grande do Sul (1950) e as Ligas Camponesas no Nordeste (1955) –, contribuindo para que os debates em torno da concretização de medidas expressivas para a efetivação de uma distribuição mais equitativa da posse e propriedade da terra se disseminassem pelo país, tornando a questão dos camponeses uma questão que poderia se tornar de abrangência nacional.

Ao ampliar essa questão, os movimentos sociais fizeram a luta pela terra adquirir um caráter fortemente político, o que aumentava a pressão para que o Governo Federal promulgasse leis que visassem solucionar os urgentes problemas do campo. Esse quadro, aliado à “posição de alguns governadores [...] em favor da aplicação das leis agrárias”, induziram “as forças mais reacionárias e mais comprometidas com o latifúndio” juntamente com a “classe média mais conservadora e a grandes setores das forças armadas”, a desfecharem o golpe militar de 31 de março de 1964, “destituindo o governo constituído e freando os movimentos populares”. (Andrade, 2001, p.10).

Os militares, ao assumirem o governo, promulgaram o Estatuto da Terra, por meio da Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, apresentando-o como instrumento capaz de realizar a reforma agrária, acalmando, desse modo, os movimentos sociais de luta pela terra. Tanto que no seu Artigo nº 16 ficou estabelecido que a reforma agrária, a ser realizada, visaria “*estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, promovendo uma gradual extinção do minifúndio e do latifúndio no Brasil*”.

A promulgação da Lei nº 4.504/1964 contribuiu para a elaboração de definições que possibilitaram a criação de um sistema de conceitos para a interpretação da estrutura agrária e fundiária no Brasil. Entre os conceitos definidos pelo Estatuto da Terra estão os conceitos de *imóvel rural* e *módulo rural*. Através desses conceitos referência, o Estatuto estabeleceu uma tipologia para a caracterização das propriedades rurais, sendo composta por: *minifúndios*, *propriedades familiares*, *latifúndios por exploração*, *latifúndios por dimensão* e *empresas rurais*. O Estatuto da Terra, nesse particular, foi a legislação, que pela primeira vez na história do país, apresentou expressamente uma tipologia para a categorização dos diferentes tipos de propriedades rurais no Brasil e, do mesmo modo, determinou regras para a realização da reforma agrária no país.

Com a Constituição Federal de 1988, contudo, esse sistema de conceitos para a interpretação da estrutura agrária e fundiária do país sofreu alterações. Observou-se, no texto constitucional, bem como na Legislação agrária brasileira posterior, que se passou a empregar novas terminologias, não mais sendo utilizados ou não mais havendo referência a conceitos e definições trazidas pelo Estatuto da Terra. As novas terminologias que passaram a ser utilizadas na década de 1990 foram inseridas no texto constitucional de 1988, no entanto, sem

uma definição específica, que viria ser realizada com a sanção da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, conhecida por Lei Agrária.

Nesta Lei, a tipologia utilizada, ainda tendo o *imóvel rural* como conceito referência, emprega a definição de *módulo fiscal* e classifica as propriedades rurais em *pequenas propriedades* e *médias propriedades* (forma de classificação de propriedades), além de normatizar os critérios para averiguar se estas são *propriedades produtivas* (parâmetro de cumprimento da função social da propriedade). Esta tipologia passou a ser, a partir de então, a tipologia legal, expressa em Lei, que orienta os institutos e os órgãos oficiais brasileiros na caracterização das propriedades rurais no Brasil e, conseqüentemente, na composição das estatísticas cadastrais que informam sobre a estrutura agrária e fundiária do país.

Nesse contexto, verificou-se que, *a partir de 1988, expressões como “minifúndio” e “latifúndio” foram praticamente suprimidos nos documentos oficiais e na legislação brasileira que trata do campo.* Em contrapartida, outros conceitos e tipologias surgiram (pequena propriedade, média propriedade, propriedade produtiva, agricultura familiar), compondo tipologias normatizadas, expressas em Lei, orientando os institutos e os órgãos oficiais brasileiros no processo de caracterização das propriedades rurais no Brasil e, conseqüentemente, na composição das estatísticas cadastrais que informam sobre a estrutura agrária e fundiária do país.

Por conseguinte, também foi verificado que a Lei Agrária (Lei nº 8.629/1993), por exemplo, que traz as definições da pequena e da média propriedade, silenciou quanto à conceituação dos imóveis com área inferior à área da pequena propriedade (que seriam os minifúndios) e, do mesmo modo, à conceituação dos imóveis rurais com área superior à área da média propriedade (que seriam as grandes propriedades e os latifúndios). A Lei nº 11.326/2006, por sua vez, que normatizou o conceito de agricultura familiar no Brasil, também não normatizou o seu contraponto, a agricultura patronal ou agronegócio. A falta de um marco legal para a agricultura patronal fez, por exemplo, com que o IBGE utilizasse no Censo Agropecuário de 2006 “o método da exclusão sucessiva e complementar” para enquadrar os estabelecimentos como agricultura familiar e, conseqüentemente, como agricultura não familiar (IBGE, 2009).

Assim, em decorrência disso, surgiu a suposição de que características da configuração agrária e fundiária do país poderiam estar sendo escamoteadas. Isso porque, com base em autores como Rosa Luxemburgo, José de Souza Martins, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Virginia Elisabeta Etges, Bernardo Mançano Fernandes, Eliane Tomiasi Paulino (entre outros), o processo de desenvolvimento do capitalismo no campo é permeado de contradições, engendrando relações não tipicamente capitalistas, mantendo, criando e recriando, portanto, “o campesinato e o latifúndio”. (OLIVEIRA, 2007, p. 11).

Assim, considerando as desigualdades, as conflitualidades e as contradições que estão presentes no espaço agrário brasileiro, procurou-se, na pesquisa de doutoramento, respondermos a seguinte problematização: **Como o arcabouço conceitual e as tipologias que definem as formas de posse e de propriedade da terra escamoteiam o processo contraditório do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro?**

Para responder a essa problematização, buscou-se: i) interpretar o significado e a fundamentação teórica/normativa dos conceitos que classificam as formas de propriedade da terra no Brasil; ii) investigar o contexto no qual os conceitos interpretativos da estrutura agrária e fundiária foram criados e/ou alterados e normatizados na legislação brasileira, de modo a identificar e compreender a participação dos sujeitos sociais (academia, movimentos sociais,

legisladores...) nesse processo; e, iii) confrontar a configuração agrária e fundiária brasileira, mediante estatísticas oficiais, com as tipologias presentes na legislação que classifica as formas de propriedade da terra no Brasil.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

A realização de debates científicos sobre o processo de desenvolvimento do capitalismo no campo pressupõe o entendimento das diferentes perspectivas interpretativas que norteiam as discussões e as análises sobre o campo. O confronto de ideias e de concepções interpretativas é função básica da reflexão intelectual, que, por contribuir para o esclarecimento do processo, contribui também para a construção do conhecimento. Assim, a seguir, é realizada a contextualização, mesmo que sintética, do marco teórico que fundamentou a interpretação sobre o desenvolvimento do capitalismo no campo, para na sequência, destacar a base filosófica que embasou a análise, conjuntamente com as técnicas e procedimentos utilizados na pesquisa de doutoramento.

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO CAMPO

A afirmação do geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira (Oliveira, 2001a) de que o desenvolvimento do capitalismo se realiza permeado por contradições, indica que aspectos aparentemente estranhos ao capitalismo precisam ser igualmente desenvolvidos para que a produção e a reprodução do capital se realizem. Essa vertente de interpretação do desenvolvimento do capitalismo no campo, explicita que a presença de relações de produção não tipicamente capitalistas são produto da forma contraditória como o modo de produção capitalista se desenvolve, especialmente no campo. Isso pois, para que a relação tipicamente capitalista ocorra “é necessário que seus dois elementos centrais estejam constituídos, o capital produzindo e os trabalhadores despojados dos meios de produção” ou seja, “ a *produção* do capital não pode ser entendida nos limites das relações especificamente capitalistas, pois estas são na essência o processo de *reprodução ampliada* do capital”. (Oliveira, 2007, p. 11 – grifos do autor).

Assim, o desenvolvimento do capitalismo no campo não significa predomínio das relações de produção tipicamente capitalistas, ou seja, caracterizadas pela compra e venda da força de trabalho, tal como se realiza na indústria. Isso porque, conforme esclareceu Martins (1975), o capitalismo se expande de forma singular, podendo o processo de sujeição ao capital se dar de outras formas, ou seja, o processo de conversão de mais-valia em capital, característico das indústrias, é realizado no campo de uma forma particular, por meio da subordinação das relações não tipicamente capitalistas de produção ao capital (Martins, 1975; Oliveira, 2007).

Essa perspectiva trata, então, de reconhecer que o capital assume diferentes mecanismos para engendrar as relações não capitalistas às necessidades de produção e de acumulação de capital. O processo de sujeição da renda da terra ao capital, como lembrou Oliveira (2001), faz com que o capital agregue todas as condições necessárias para sujeitar o trabalho que se realiza na terra. Isso porque, a sujeição da renda da terra ocorre sem que o trabalhador seja expropriado de sua terra, não havendo, portanto, a expropriação dos meios de produção e não existindo apropriação formal do trabalho do camponês ao capital, tal como ocorre na indústria.

Dessa forma, o processo do desenvolvimento do capitalismo no campo acaba engendrando relações não tipicamente capitalistas que se tornam contraditoriamente necessárias à sua reprodução. Foi nesse contexto que Rosa Luxemburg (1985) percebeu e elucidou, no seu livro *A Acumulação do Capital*, que as estruturas não capitalistas são indispensáveis para o processo de acumulação do capital. Pelo fato do capital não se desenvolver sem as relações não tipicamente capitalistas é que ele expropria o camponês, mas também, contraditoriamente, permite sua reprodução. São relações contrastantes (uma de expropriação e outra de recriação das relações não tipicamente capitalistas) que fazem parte da mesma lógica de produção e de acumulação do capital. “É por isso tudo que o desenvolvimento do capitalismo tem que ser entendido como processo (contraditório) de reprodução capitalista ampliada do capital”, afirmou Oliveira (2010, p. 07).

Assim, os autores que fazem parte dessa vertente, entendem que o processo de desenvolvimento do capitalismo se realiza permeado por contradições, se materializando, inclusive, através da subordinação do camponês e da sujeição da renda da terra ao capital, uma vez que este pode subordinar a produção não tipicamente capitalista, pode especular com a terra e pode sujeitar o trabalho que se dá na terra, criando e recriando, portanto, o campesinato e o latifúndio (Oliveira, 2007).

A resistência e a permanência das relações não tipicamente capitalistas no campo retrata, dessa forma, a contradição do processo de desenvolvimento do capitalismo. Para seu desenvolvimento, o capitalismo articula-se com as relações não capitalistas, gerando tendências à expropriação dos meios de produção dos trabalhadores não capitalistas, mas que não necessariamente ocorrem. Isso porque o capitalismo origina formas de produção não capitalistas para garantir sua própria expansão. É a contradição posta no próprio desenvolvimento do capitalismo. É a sujeição do campesinato ao capital, “uma sujeição que se dá sem que o trabalhador seja expulso da terra, sem que se dê a expropriação de seus instrumentos de produção”. (Oliveira, 2007, p.12).

A DIALÉTICA MATERIALISTA COMO FUNDAMENTAÇÃO FILOSÓFICA DA PESQUISA

Para a realização da pesquisa de doutoramento, optou-se pela base filosófica do marxismo, através da dialética materialista. Esse marco teórico-metodológico possibilitou, conforme expressou Marx (2006, p. 28), o apoderamento da “matéria em seus pormenores”, permitindo que analisássemos as diferentes formas do seu desenvolvimento, estabelecendo uma “conexão íntima entre elas”, para somente após de concluído esse trabalho, pudéssemos descrever “adequadamente, o movimento real”.

Como sabemos, Marx não desenvolveu metodicamente seu método de pesquisa, ele “limitou-se a aplicá-lo”, conforme afirmou Caio Prado Jr. (2001, p. 06). Karl Marx e Friedrich Engels tomaram por base a dialética idealista proposta por George W. F. Hegel para conduzir seus pensamentos e para buscar explicações para sociedade na qual estavam inseridos. Assim, entendemos que é na dialética hegeliana que Marx encontrou as raízes para o materialismo dialético.

No sistema de Hegel, as ideias, os pensamentos e os conceitos produzem e determinam a vida real dos homens, determinam as relações reais e o mundo material. Ou seja, “para Hegel, o processo do pensamento [...] é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim [Marx], ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado”. (Marx, 2006, p. 28).

Na concepção marxista, a dialética acaba conservando o método da análise de Hegel, mas modifica o papel do pensamento na determinação do real, pois o conhecimento, na perspectiva metafísica, idealista, “não se elaboraria propriamente no pensamento, mas já se acharia de certo modo presente na Realidade” (Prado Jr., 2001, p. 12). Assim, se existir a afirmação, na lógica de Hegel, de que o pensamento determina a realidade, podemos nos perguntar, na lógica de Marx, o que determina o pensamento? A resposta, para Marx, seria a própria realidade. Isso porque, se de um lado, o conhecimento, que é dado pela essência, “se integra na Realidade exterior do pensamento, de outro [lado] não é de fato senão o próprio conhecimento”. (Prado Jr., 2001, p. 15).

De tal modo, a lógica do método científico empreendido na pesquisa, possui como traço fundamental a natureza construtiva do conhecimento, como assinalou Prado Jr. (2001) ao analisar a teoria marxista. O conhecimento é construído através da interpretação e da representação mental do “concreto”, ou seja, o conhecimento não pressupõe, unicamente, a verificação da existência de coisas, de fatos, de fenômenos, mas sim na interpretação e na representação do fato real (o *concreto*) através do fato mental (o conceito – o *concreto pensado*).

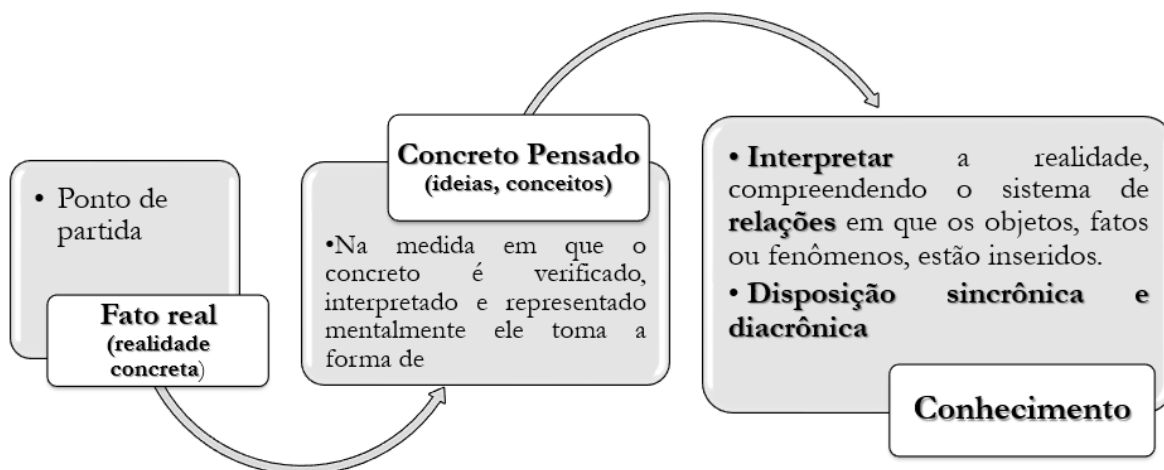
Assim, o ponto de partida da teoria do conhecimento de Marx é o fato real, o *concreto*, ou seja, a materialidade da realidade. Pois, na medida, no instante, em que o concreto é verificado, interpretado e representado mentalmente, ele toma a forma de *concreto pensado*. Por isso, o concreto “é concreto por ser síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e, portanto, igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação”. (Marx, 2003, p. 248).

As representações do concreto, assim formuladas, consistem fundamentalmente em determinações de relações através da análise. Isto significa que para conhecer e explicar a realidade, os fatos e os fenômenos, o pesquisador precisa ir além da verificação da aparência destes, precisa apreender a realidade por meio de operações mentais e, através desta, determinar as relações existentes.

Nesse limiar, é absolutamente essencial esclarecermos que a relação, tal como foi considerada na teoria marxista do conhecimento, não é aquela tomada enquanto a simples ligação de objetos, fatos ou fenômenos, em que são mantidas as individualidades anteriores. A relação, na teoria marxista do conhecimento, é compreendida como uma forma de relacionamento em que são acrescentados novos conteúdos, sentidos, significados aos objetos, fatos ou fenômenos. É através da relação existente entre os objetos, os fatos e os fenômenos que estes se transformam no tempo, passando de formas anteriores/inferiores à suas formas posteriores/superiores, ou seja, é por meio dessa relação que ocorre a modificação de um estado a outro, de uma condição à outra, conforme explicou Trivinos (1987).

O conhecimento, nesse contexto, (ilustração na sequência) consiste, de fato, na progressiva descoberta das relações pela análise da realidade concreta e por sua representação no plano mental (ideias, conceitos). Assim, para que os fatos reais, a realidade do momento, o concreto, sejam apreendidos pelo plano mental e o conhecimento seja produzido, é imperativo a consideração dos diferentes momentos que deram configuração a esse concreto atual. Pois, se o conhecimento pressupõe a apreensão das relações entre os objetos, fatos e fenômenos, a relação não pode ser outra senão aquela que engloba os objetos, os fatos e os fenômenos relacionados numa totalidade e, do mesmo modo, percebida enquanto *disposição sincrônica* e *disposição diacrônica* dos mesmos objetos, fatos e fenômenos. Isso porque, ambas, essas

disposições, se fundem, configurando a realidade atual. Por isso a importância da sua consideração.



Fonte: Elaborado por Alcione Talaska

Desta maneira, conforme Prado Jr. (2001, p. 22), a relação é tomada, então, “no sentido da maneira ou modo como as feições e situações da realidade exterior ao pensamento conhecedor e que constituem o objeto do Conhecimento, se dispõe e compõem, em si e entre si, no espaço e no tempo”. É, em síntese, a “disposição respectiva, na simultaneidade e na sucessão, das feições do Universo, ou relações presentes na Realidade, e nela incluídas, é isto que o pensamento trata de apreender e representar mentalmente, constituindo com isso o que entendemos por Conhecimento”.

Assim sendo, a partir da dialética materialista é possível pensar a realidade concreta como um processo histórico, que apresenta contradições e que está em constante transformação. Muito embora as feições dessa realidade se individualizem, a realidade e os próprios objetos, fatos e fenômenos só podem ser compreendidos quando considerados no sistema de relações em que estão inseridos. “É o que Marx denomina ‘a unidade na diversidade’, e entende por ‘concreto’”. (Prado Jr., 2001, p. 24).

Com isso, tomou-se como essencial “a exigência necessária de uma concepção de realidade, um método capaz de desvendar as ‘leis’ fundamentais que estruturam um problema que se investiga [...] e de novas sínteses no plano da realidade” (Frigotto, 1997, p. 86). Assim, a abordagem metodológica utilizada na pesquisa de doutoramento seguiu uma linha teórica que contempla a ideia de que existe uma realidade concreta. Que a apreensão dessa realidade é realizada por meio da sua representação mental, considerando os diversos momentos que deram origem à configuração da realidade concreta atual. E que as partes constituintes dessa realidade condicionam-se e determinam-se mutuamente, sendo função recíproca umas das outras, ao mesmo tempo em que integram a totalidade. (Prado Jr., 2001).

Nesse contexto, considerou-se “uma apreensão radical (que vai a raiz) da realidade e [...] busca de novas sínteses no plano do conhecimento e da realidade histórica” (Frigotto, 1997, p. 73). Para isso, atenção especial foi dada para as leis da dialética: lei da passagem da quantidade em qualidade; lei da unidade e da luta dos contrários; lei da negação da negação. Estas leis, explicitadas por Triviños (1987, p. 54), são consideradas “uma ligação necessária geral, iterativa ou estável” para a constituição do método dialético materialista.

AS TÉCNICAS DA PESQUISA, OS PROCEDIMENTOS DE COLETA E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS E INFORMAÇÕES

A pesquisa que originou a tese de doutoramento se configurou como *interpretativa e descritiva*, de modo a compreender criticamente as informações coletadas, de *caráter qualitativo e quantitativo*, em documentos, bibliografias e dados estatísticos secundários.

Assim sendo, tendo por base as indicações realizadas por Antonio Carlos Gil (Gil, 2002; Gil, 2009) para o delineamento de pesquisas, utilizou-se as técnicas da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de dados estatísticos: i) a *pesquisa bibliográfica* consistiu na busca de informações em fontes especializadas, ou seja, de domínio científico sobre a temática da pesquisa, tais como: livros de referência, periódicos científicos, dissertações, teses e relatórios; ii) a *pesquisa documental* foi realizada de forma articulada com a pesquisa bibliográfica e consistiu na busca de informações em fontes que não receberam tratamento analítico, ou seja, que não eram de domínio científico, tais como leis e documentos oficiais institucionais que continham normas, conceitos e narração de fatos sobre a temática da pesquisa; e, iii) o *levantamento de dados estatísticos* consistiu na coleta de dados secundários junto às instituições de pesquisa brasileiras, de modo a subsidiar a apreensão da realidade agrária do país e a possibilitar a realização da comparação dessa realidade concreta com as constatações tidas no desenvolvimento da pesquisa, como, por exemplo, o uso dos conceitos normatizados.

A coleta dos dados estatísticos, em si, sobretudo sobre a estrutura agrária e fundiária do Brasil, foi realizada mediante o acesso ao Banco de Dados Agregados do IBGE, disponível na internet, no Canal SIDRA, e também ao banco de dados do INCRA, com acesso mediante solicitação por *e-mail* e solicitação via protocolos no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), do Governo Federal. Também foram coletadas informações do banco de dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), acerca dos conflitos agrários no Brasil. Os dados e as informações foram coletados em escalas nacional, estadual, microrregional e municipal, agregados segundo os anos de disponibilização, formando o banco de dados geoestatístico da pesquisa, de modo, a possibilitar a sua utilização nos diferentes momentos da pesquisa, em razão das necessidades de apreensão da realidade exigida pelas análises. A sistematização desses dados e informações foi realizada, inicialmente, em planilhas do software Microsoft Excel, de onde foram originados os gráficos, as tabelas e arquivos de texto (.txt), separado por tabulações, utilizados para a associação dos dados alfanuméricos com dados cartográficos (mapas, shapes), que formaram os cartogramas. A operacionalização dessa associação entre as informações coletadas e a base cartográfica foi realizada utilizando o software de cartomática Philcarto, disponível gratuitamente em <<http://philcarto.free.fr>>.

A ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS E INFORMAÇÕES

A análise e a interpretação dos dados e das informações foram realizadas com base nos pressupostos do método de abordagem dialético-materialista e com base na estratégia de elaboração de pesquisa exemplificada por Frigotto (1997) e nas sugestões para uma pesquisa na linha dialética de Triviños (1987). Desse modo, a caracterização do procedimento realizado se resume em três partes:

A primeira parte, compreendeu a *contemplanção do fenômeno*, envolvendo o resgate da produção teórico-metodológica já produzida sobre a problemática estudada, como também, levantamentos iniciais, agrupamentos e sistematização de dados sobre o tema da pesquisa.

Nessa primeira parte da pesquisa, atribuímos, também, atenção para a determinação de categorias analíticas específicas (totalidade, contradição, mediação, historicidade e território), entendidas como fundamentais para a apreensão da realidade e para a construção do conhecimento sobre a temática estudada.

Na segunda fase metodológica da pesquisa de doutoramento, denominada de *análise do fenômeno*, apreendemos a *dimensão abstrata* dos conceitos e tipologias utilizadas na caracterização da estrutura agrária e fundiária no Brasil, bem como do contexto histórico, político e econômico no qual estas tipologias foram criadas e/ou modificadas. Essa segunda fase metodológica se configurou no que Marx denominou de apreensão do *concreto* (a materialidade da realidade) e sua representação no pensamento (o *concreto pensado*).

Na terceira fase metodológica, denominada de *realidade do fenômeno*, avançou-se na parte interpretativa da pesquisa, etapa em que foi realizada a exposição da síntese. Ou seja, a terceira fase metodológica da pesquisa foi caracterizada pelo momento de *transformar o abstrato em concreto novamente*. Momento em que refizemos “a viagem no sentido inverso”, tendo, dessa vez, um “rico conjunto de determinações e relações complexas” que possibilitaram a interpretação da realidade concreta analisada, para além da simples aparência dos fatos. Assim, nesse processo, foi realizada a descrição das múltiplas relações, mediações e contradições (sincrônicas e diacrônicas) existentes entre as partes que constituem o processo de construção, desconstrução e reconstrução de conceitos e tipologias de interpretação da estrutura agrária e fundiária no Brasil, de modo que se produza novas sínteses no plano da realidade, ou seja, novos conhecimentos.

SÍNTESE DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa de doutoramento são sistematizados com dois vieses, que são correlacionados. O primeiro procurando expor o contexto histórico, econômico e social que resultou na modificação do arcabouço conceitual de interpretação da realidade agrária brasileira. O segundo, buscando comprovar a permanência de determinadas características agrárias na realidade brasileira, no que se refere ao escamoteamento da permanência dos minifúndios e dos latifúndios e da ampliação da concentração fundiária no país.

O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DOS CONCEITOS INTERPRETATIVOS DA REALIDADE AGRÁRIA BRASILEIRA

No Brasil, o arcabouço conceitual/normativo de interpretação da realidade agrária se modificou significativamente nas últimas décadas. Esse processo, descrito com detalhes na tese de doutoramento, esteve ligado à questões políticas-econômicas, que envolveram desde o golpe militar de 1964, às lutas em torno da reforma agrária na década de 1980, à construção do texto da Constituição Federal de 1988, à conseqüente regulamentação dos seus dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária e a outras reivindicações decorrentes da conformação político-econômica mais recente.

É importante demarcar que a elaboração do Estatuto da Terra, por meio da intervenção militar, não se realizou para fortalecer a organização política dos camponeses, tampouco para realizar a reforma agrária, mas para servir de mecanismo de contenção política dos movimentos de camponeses, impedindo que a questão agrária se tornasse uma questão

nacional e de classe, ao mesmo tempo em que se mantinha preservados os latifúndios e a possibilidade de reprodução ampliada do capital no campo, visto que no Brasil, o capitalismo não atua no sentido de separar a propriedade da terra do capitalista. Se na prática o regramento, um tanto ambíguo, do Estatuto da Terra, elaborado num contexto histórico-político de golpe militar, não foi plenamente implementado, com o passar das décadas e com modificações nos cenários político, econômico e territorial, alteraram-se também as normas que regiam o agrário brasileiro.

O Estatuto da Terra (Brasil. Lei nº 4.504/1964), mesmo não tendo viabilizado resultados práticos expressivos na redução da concentração fundiária no Brasil, trouxe uma série de contribuições importantes para a interpretação da estrutura agrária e fundiária no país. Estas contribuições podem ser representadas pela construção do sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária apresentado em seu texto, a lembrar: os conceitos de *imóvel rural*, *módulo rural*, *minifúndios*, *propriedades familiares*, *latifúndios por exploração*, *latifúndios por dimensão* e *empresas rurais*.

Com o fim do regime militar, segundo relatou Delgado (2005, p. 61), se iniciou um momento de transição, marcado por contradições, que proporcionou certa “oxigenação às forças sociais submetidas a duas décadas de domínio autoritário da modernização conservadora na agricultura”. Foi mediante o processo de abertura política da época, que ocorreu uma articulação ampla dos movimentos sociais e das entidades interessadas na questão agrária, objetivando “tornar a reforma agrária uma bandeira e um movimento concreto de toda a sociedade em apoio à luta dos trabalhadores rurais” (Palmeira, 1989, p. 104). Isso porque a configuração fundiária no Brasil se mantinha altamente concentrada e, conforme afirmou Oliveira (2001), a chamada modernização da agricultura estava gerando o seu oposto, ou seja, enquanto contradição do processo de modernização conservadora, se configurava a ampliação da luta pela terra por parte dos camponeses.

Da conformação histórica, política e econômica tida no período de transição do regime militar para a democracia, marcada por requisições em defesa da reforma agrária, em que entidades como a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (CONTAG), o Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) tiveram papel importante na organização das reivindicações, resultou o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), tendo no cumprimento da função social o seu princípio. Tal plano, tão logo foi divulgado, conjuntamente com suas metas, foi imediatamente rechaçado pelos setores conservadores contrarreformistas, representados pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), entre outras entidades de classe e associações patronais, que iniciaram uma articulação fazendo com que a proposição inicial do Plano fosse modificada e que sua aplicabilidade fosse limitada e logo abandonada.

Mesmo assim, com a reforma agrária figurando no primeiro plano nos embates políticos da época e com o início do período pré-Constituinte, que construiria a Constituição Federal de 1988, os proprietários de grandes áreas de terras, temerosos com as tendências à incorporação de preceitos desapropriatórios no texto constitucional, formaram uma frente de resistência em defesa do “direito individual de propriedade”, cuja representatividade ficou à cargo da União Democrática Ruralista (UDR), a mais nova entidade representativa dos setores

contrarreformistas.

A UDR, tendo na pessoa de Ronaldo Caiado seu principal representante, desempenhou papel de destaque no processo que uniu e organizou os grandes proprietários de terras e latifundiários, com vistas a intimidar a luta dos camponeses, como também, enquanto força articuladora de ações que visaram impedir a concretização da incorporação, ou mesmo manutenção, de princípios reformistas no novo texto constitucional.

Dessa forma, os embates entre pró-reformistas e contrarreformistas durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) extrapolaram o simples confronto de ideias no Congresso Nacional, ganhando vitrines nos noticiários e chegando a mobilizar milhões de pessoas pelo Brasil. O que estava em jogo era a opção entre a concepção da *terra de trabalho* ou da *terra de negócios* para o futuro do Brasil e, propriamente, para a realização ou não realização da desconcentração da histórica concentração fundiária existente no país.

Nesse processo de debates e de embates, transcorridas as fases iniciais da ANC, os parlamentares e entidades pró-reformistas se viram num dilema. A UDR, enquanto entidade representativa de classe, conjuntamente com outras forças conservadoras, havia difundido, de forma a induzir interpretação errônea aos proprietários rurais, de que somente ela representava a totalidade dos proprietários e que a reforma agrária poderia incidir sobre todo e qualquer tipo de propriedade, desde aquelas com grandes extensões de área, improdutivas, como também sobre aquelas com pequenas extensões de área, produtivas e trabalhadas com mão de obra familiar. Logo, passou a existir um temor de que os pequenos e médios proprietários fossem cooptados pelos latifundiários e passassem a se posicionar contrários à reforma agrária, exercendo pressão para que fosse mantida intocada a configuração fundiária do país.

Visando elucidar a questão, parlamentares pró-reformistas incorporaram à proposta de texto constitucional, resgatando trecho do texto do I PNRA, a insuscetibilidade de desapropriação da pequena e da média propriedade para fins de reforma agrária. Assim, surgiram os primeiros novos conceitos interpretativos da realidade agrária, pós Estatuto da Terra, enquanto proposição a ser incluída no texto da nova Constituição Federal.

Especificando essa questão, o que existiu foi o esforço por parte dos parlamentares pró-reformistas de estabelecerem o tamanho máximo da propriedade, que explicitaria que o excedente, para além do limite máximo de área por propriedade, ficaria sujeito à desapropriação por interesse social. Essa tentativa, no entanto, acabou, através da imposição das forças contrarreformistas na Assembleia Constituinte, caminhando para o sentido inverso, numa clara vitória dos setores conservadores e contrarreformistas. Quis-se estabelecer quem ou o que deveria ser desapropriado, mas acabou-se estabelecendo, tão somente, quem ou o que não deveria ser desapropriado: a pequena e a média propriedade. Dessa forma, os conceitos que faziam referência aos imóveis rurais com grande extensão de área apropriada, por consequência, não foram foco de caracterização, ficando ausentes do texto constitucional.

Não obstante, o conteúdo final do capítulo da nova Constituição Federal que tratou da reforma agrária teve ainda uma ardilosa trama dos constituintes contrarreformistas, que nos últimos instantes, conseguiram introduzir confusão à interpretação correta do princípio da função social da propriedade, fato que até hoje se reflete na incidência de implicações territoriais, tais como a permanência de agravos ambientais e sociais decorrentes do não cumprimento da legislação ambiental e trabalhista.

Desafio similar ao vivenciado pelos pró-reformistas durante a Assembleia Nacional Constituinte, foi o da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Se no texto constitucional não foi estabelecido um sistema de conceitos interpretativos que possibilitasse interpretar a totalidade da realidade agrária brasileira, em 1991, no primeiro Projeto de Lei que versou sobre a matéria (o PL nº 11/1991, apresentado pela deputada Luci Choinacki/PT-SC e outros quatro parlamentares), houve o resgate dos conceitos existentes no Estatuto da Terra, adequando-os à nova Constituição.

Entretanto, mesmo com todo o esforço dos parlamentares e setores pró-reformistas em evitar um retrocesso gigantesco na legislação agrária, o sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira proposto foi duramente dilacerado, como pode ser verificado no quadro abaixo.

PL nº 11/1991 – autoria Luci Choinacki e outros (19/02/1991)	PL nº 11-A/1991 Substitutivo CAPR – relator Odelmo Leão (27/05/1992)	PL nº 11-B/1991 Substitutivo CEIC – relator Fábio Meirelles (24/06/1992)	PL nº 11-B/1991 Substitutivo CAPR – relator Odelmo Leão (24/06/1992)
Imóvel Rural	Imóvel Rural	Imóvel Rural	Imóvel Rural
Minifúndio	Propriedade Produtiva	Minifúndio	Pequena Propriedade
Pequena Propriedade	--	Pequena Propriedade	Média Propriedade
Média Propriedade	--	Média Propriedade	Propriedade Produtiva
Latifúndio por dimensão	--	Propriedade Produtiva	--
Latifúndio por exploração	--	--	--

Fonte: BRASIL. CDF. PL nº 11/1991; BRASIL. CDF. Parecer e relatório da CAPR ao PL nº 11/1991, 28 maio 1992; BRASIL. CDF. Ata da 94ª Sessão da 49ª Legislatura, 24 jun. 1992. Organizado por: Alcione Talaska.

Da proposição inicial, que conceituava os minifúndios, a pequena e a média propriedade, os latifúndios por dimensão e exploração e a propriedade produtiva, restaram, no texto da Lei Agrária (Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993), somente a pequena, a média propriedade e a propriedade produtiva. *Isso, ainda, enquanto fruto de um amplo acordo político-econômico, que envolveu lideranças de todos os partidos políticos em torno da votação e aprovação do Projeto de Lei de Portos, que estabelecia a privatização dos portos marítimos brasileiros.*

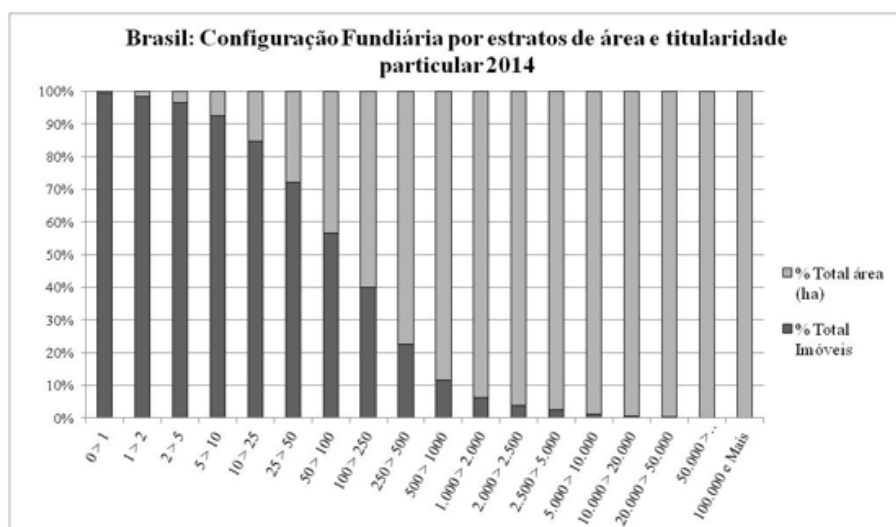
O resultado da regulamentação dessas duas matérias, Lei Agrária e Lei de Portos, acabou não agradando, nem aos setores mais pró-reformistas, nem aos setores mais conservadores. Mas, como esclareceram os parlamentares pró-reformistas, foi o possível de ser realizado naquele contexto histórico-político-econômico, especificamente, sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária. Ou seja, preservou-se a intocabilidade dos latifúndios no Brasil, que a partir do momento da sanção da Lei Agrária, deixaram, terminantemente, de existir no Brasil, enquanto foco para políticas públicas que visassem sua erradicação. Se consumou, desse modo, o que estava escrito no Art. 16 do Estatuto da Terra, de que dever-se-ia efetivar uma gradual extinção dos minifúndios e dos latifúndios no Brasil, fato que acabou acontecendo, eficientemente, no texto das leis, cunhadas por interesses de classe.

A AMPLIAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E O ESCAMOTEAMENTO DOS IMÓVEIS RURAIS NÃO NORMATIZADOS PELA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA

Para melhor compreendermos as implicações territoriais decorrentes do processo de normatização dos conceitos interpretativos da realidade agrária no Brasil, foi analisada e confrontada a configuração agrária e fundiária brasileira com as tipologias presentes na legislação vigente e, por consequência, aquelas não presentes na legislação. Buscou-se verificar,

através dessa comparação, a conformação da realidade agrária brasileira (*realidade concreta*), apresentando as principais características da configuração territorial embasada pelos conceitos normatizados e não normatizados.

Segundo as informações estatísticas disponibilizadas pelo INCRA (apuração especial de 30 de junho de 2014), o número total de imóveis rurais existentes no Brasil era de 5.775.864, em uma área total de 681.900.090,86 hectares. Destes, 5.766.542 imóveis rurais, que ocupavam 521.837.118,99 hectares, estavam sob titularidade particular, ou seja, não eram imóveis pertencentes à União, Estados e Municípios.



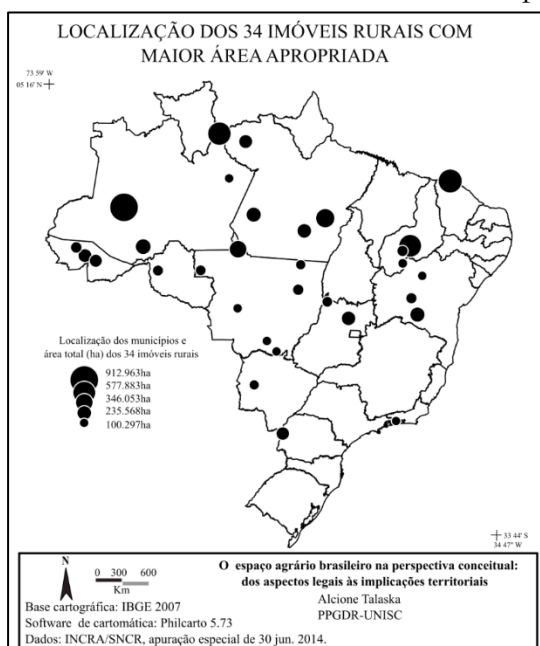
Fonte: INCRA. Estatísticas cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

Com base nessas Estatísticas Cadastrais do INCRA, sob titularidade particular, em uma análise por estratos de área (gráfico), verifica-se o fato de que os imóveis rurais estratificados nas classes de menor área são os mais numerosos e ocupam menos área, ao passo que, inversamente, os imóveis rurais estratificados nas classes de maior área, são em menor número, mas ocupam mais área. Para efeito de comparação, a leitura do gráfico possibilita exemplificar que os imóveis rurais com até 100 hectares eram predominantes na realidade agrária brasileira. Estes imóveis totalizavam 86,5% do total dos imóveis rurais existentes no país, mas ocupavam apenas 20,9% da área total, o que indica a existência de concentração fundiária no país. Notadamente, a diferença entre o número de imóveis e a área ocupada por estes nas classes fundiárias fica explícita quando analisada a relação entre o percentual do número imóveis rurais com o percentual de área ocupada pelos imóveis rurais, mediante os estratos de área, conforme demonstrado no Gráfico.

O grau de desigualdade fundiária, calculado através do Índice de Gini, confirma que a estrutura fundiária do Brasil, analisada com dados do INCRA, ou seja, dos imóveis rurais, se mantém concentrada. Conforme os dados apresentados no gráfico abaixo, extraídos da tese de Eduardo Paulon Girardi (2008) e do projeto Biblioteca Digital da Questão Agrária Brasileira (2015), executado pela Universidade de Brasília com o apoio do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a configuração fundiária brasileira apresentou ampliação em sua concentração fundiária nos 20 anos posteriores a tramitação do Projeto de Lei que originou a Lei Agrária de 1993.

No ano de 1992, o índice de Gini que era de 0,826, passou para 0,838, em 1998, e 0,843, em 2012. Esses índices, se comparados com a escala desenvolvida por Câmara *apud* Silva (1980), indicam que a concentração fundiária brasileira é muito forte, estando mais próxima de 0,901, que indicaria concentração muito forte se aproximando da concentração absoluta, do que de 0,700, que indicaria “apenas” a concentração forte.

Ainda nesse contexto, a materialização territorial dessa concentração fundiária muito forte, pode ser evidenciada à medida em que se busca identificar e localizar os maiores imóveis rurais, sob titularidade particular, em área apropriada, declarados ao INCRA (ilustração). Esses imóveis rurais, em número de 34, ocupavam conjuntamente 7.532.080,36 hectares. Ou seja,



somente esses 34 imóveis rurais ocupavam área igual à ocupada por 80% dos 1.991.351 imóveis rurais existentes no Brasil em 2014 e que possuem menos de 10 hectares. Para facilitar a compreensão da magnitude da extensão territorial ocupada por esses 34 imóveis rurais, o somatório das suas áreas apropriadas é superior à área territorial oficial dos estados da Paraíba (5.646.974,40 ha), ou do Rio Grande do Norte (5.281.112,60 ha), ou do Espírito Santo (4.609.692,50 ha), ou do Rio de Janeiro (4.377.795,40 ha), ou de Alagoas (2.777.499,30 ha), ou de Sergipe (2.191.849,30 ha) e/ou do Distrito Federal (577.999,90 ha).

Somente o maior imóvel rural em extensão (912.963,00 ha), localizado no município de Caruari/AM, possuía área apropriada de praticamente duas áreas territoriais oficiais do Distrito Federal, ou aproximadamente a metade do território do estado de Sergipe, ou ainda, quase 10% do território do estado de Santa Catarina.

A falta de definição normativa, expressa em lei, de determinados conceitos relativos a apreensão e a interpretação da realidade agrária brasileira, resulta em implicações metodológicas e técnicas para as instituições governamentais, do poder executivo, no processo de composição de seus bancos de dados e informações. Em especial, as implicações se revelam naqueles institutos responsáveis pela composição, organização e disponibilização das estatísticas que informam sobre a conformação da realidade agrária no Brasil, que foram forçados a criar soluções próprias para tentar sanar a lacuna deixada pela legislação, no sentido de representar, nem que minimamente, o conjunto das características agrárias do Brasil.

No caso do INCRA, o instituto estabeleceu critérios internos (Instruções Normativas nº 10/2002 e nº11/2003), para compor suas estatísticas e buscar categorizar a parcela de imóveis rurais e suas respectivas áreas ocupadas que não dispunham de conceitos e de definições expressas na legislação para o enquadramento. Assim, o instituto passou a utilizar o conceito de minifúndio, oriundo do Estatuto da Terra, e também, por analogia e exclusão, criou a definição de grande propriedade. Note-se, que somente os conceitos de pequena e média propriedade estão normatizados na legislação agrária brasileira (Lei Agrária), sendo consideradas *pequenas propriedades*, os imóveis rurais de área compreendida entre 1 a 4 módulos fiscais, e *médias propriedades*, os imóveis rurais área superior a 4 e 15 módulos fiscais. A utilização não normatizada dos conceitos/categorias de *minifúndios* e *grandes propriedades* foi realizada com a seguinte justificativa: “verifica-se que não é feita menção ao minifúndio e à grande propriedade [na Lei Agrária]. Dessa forma, por exclusão, os imóveis rurais de área inferior a 1 módulo fiscal são classificados como *minifúndio* e aqueles de área superior a 15 módulos fiscais, como *grande propriedade* (INCRA. Resposta ao Pedido de Informação nº 54800.001179/2013-59, 2013, n.p.)

Com base nesses critérios internos, o INCRA divulga as estatísticas cadastrais da Estrutura Fundiária brasileira, que podem ser agregadas e separadas indicando os imóveis que estão normatizados pela legislação agrária e os que não estão normatizados. Conjuntamente, os “minifúndios”, as “grandes propriedades” e os imóveis rurais “não classificados” são predominantes na realidade agrária brasileira (tabela). Essas categorias de imóveis rurais totalizavam 67,68% do número total de imóveis rurais existentes no Brasil (3.902.985 imóveis) no ano de 2014 e ocupavam 57,78% da área total dos imóveis rurais (301.500.871,9 ha) nesse ano.

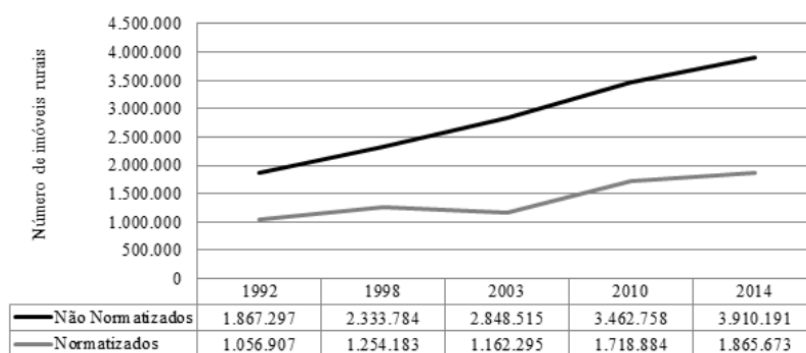
Classificação Fundiária INCRA 2014	% Imóveis Rurais	% Área Total (ha)
<i>Normatizados pela Legislação Agrária</i>		
Média propriedade	6,96%	23,14%
Pequena Propriedade	25,35%	19,07%
Não classificado Art. 7º	0,0001%	0,002%
<i>Não Normatizados pela Legislação Agrária</i>		
Grande propriedade	2,26%	46,91%
Minifúndio	65,18%	10,19%
Não Classificado	0,24%	0,68%

Fonte: INCRA. Estatísticas cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

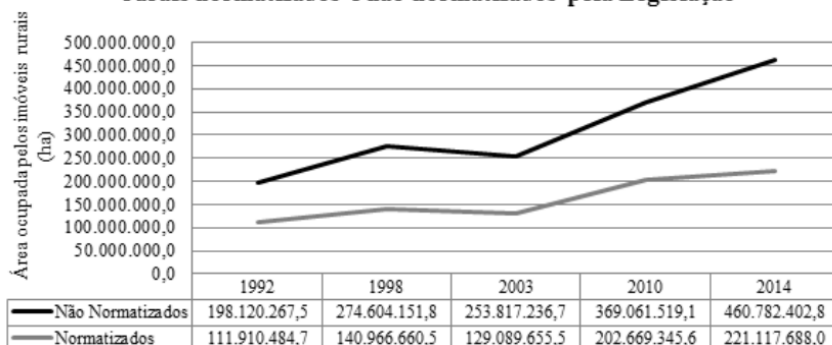
A não normatização pela legislação agrária brasileira dessa parcela significativa de imóveis rurais (minifúndios, grandes propriedades e “não classificados”) é agravada pelo fato de que, se for considerada a série histórica das estatísticas cadastrais do INCRA, considerando os imóveis rurais sob titularidade pública e particular, se verifica que, tanto o total desses imóveis, quanto a área total ocupada por estes imóveis rurais não normatizados seguem um processo de aumento expressivo em seus quantitativos, conforme é apresentado nos gráficos.

O número de imóveis rurais não normatizados, públicos e particulares, que não possuem definição normativa expressa em lei, passou de 1.867.297 em 1992, para 3.910.191 em 2014 (gráficos). Um crescimento de 109,4% no período. Enquanto isso, o número de imóveis rurais

Brasil: Série histórica 1992-2014 do número de imóveis rurais normatizados e não normatizados pela Legislação



Brasil: Série histórica 1992-2014 da área ocupada pelos imóveis rurais normatizados e não normatizados pela Legislação



Fonte: INCRA. Estatísticas cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014; INCRA, Estatísticas cadastrais 2010, 2010. Elaborado por: Alcione Talaska

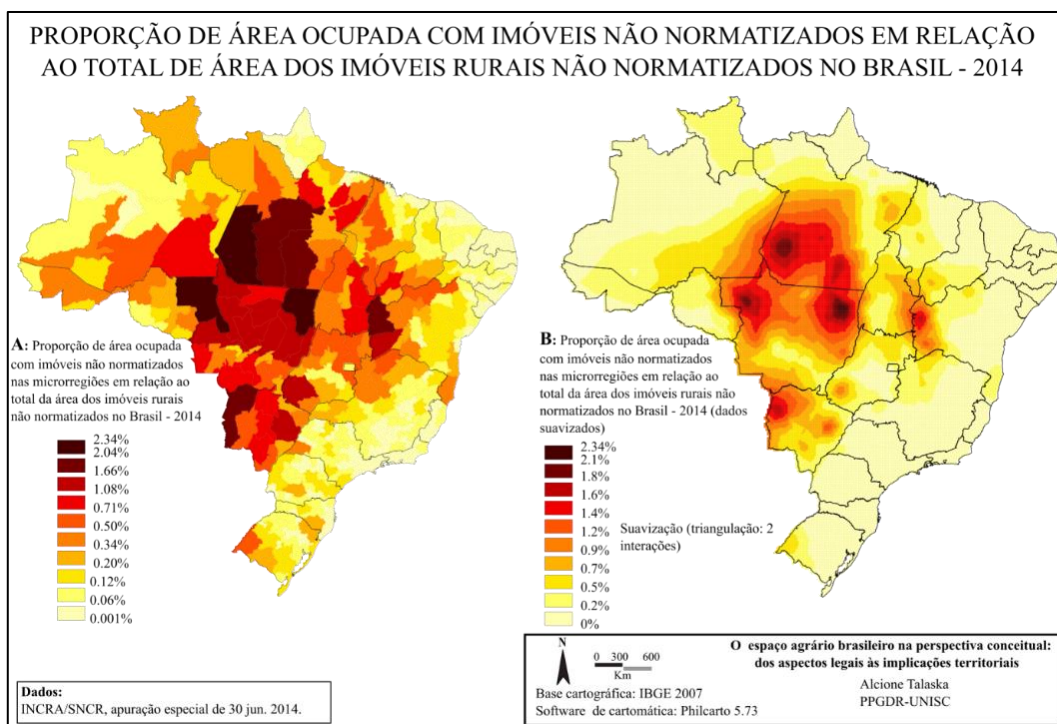
normatizados teve um aumento de apenas 76,52%. É importante constatar, então, que o crescimento proporcional no número de imóveis rurais não normatizados foi bastante superior ao crescimento do número de imóveis normatizados pela legislação. Esse aumento do número dos imóveis rurais não normatizados pela legislação foi decorrente da incorporação proporcional de 97,3% ao número dos minifúndios, de 2,6% ao número das grandes propriedades e 0,1% ao número dos imóveis rurais não classificados pelo INCRA, no período.

A área ocupada pelos imóveis rurais não normatizados também apresentou aumento expressivo no período 1992-2014. Nesse período, verificou-se um aumento de 262.662.135,3 hectares na área total ocupada por esses imóveis, o que representa um crescimento de 232,58%. Já, a área total ocupada pelos imóveis normatizados pela legislação apresentou um aumento de 197,58%, ou seja, de 109.206.203,3 hectares.

Com referência ao aumento da área ocupada pelos imóveis rurais não normatizados, no período 1992-2014, a maior proporção foi ocasionada pela incorporação de áreas ocupadas com grandes propriedades, que corresponderam a 88,4% de todo o aumento da área ocupada com imóveis não normatizados. Os minifúndios corresponderam a 11,1% e os imóveis rurais tidos como “não classificados” corresponderam a 0,5%, consecutivamente. Nesse particular, de toda a área incorporada/aumentada pelos imóveis rurais não normatizados no período (262.662.135,3 ha), cerca de 232.000.000,0 hectares se incorporaram às grandes propriedades, o que reforça o entendimento de que a concentração fundiária é mantida como muito forte no país e, inclusive, reforça os indícios da existência do processo de grilagem de terras, com posterior regulamentação fundiária.

Nesse contexto, a consideração da proporção de área ocupada, nas análises, se mostra importante, pois revela, além da área territorial apropriada, a predominância territorial das diferentes categorias de imóveis rurais. É com esse entendimento, que foi realizada uma análise comparada da proporção da área ocupada com imóveis rurais não normatizados, sob titularidade particular, em relação à área total ocupada pelos imóveis rurais, de modo a identificar os territórios nos quais existe a predominância desses imóveis rurais.

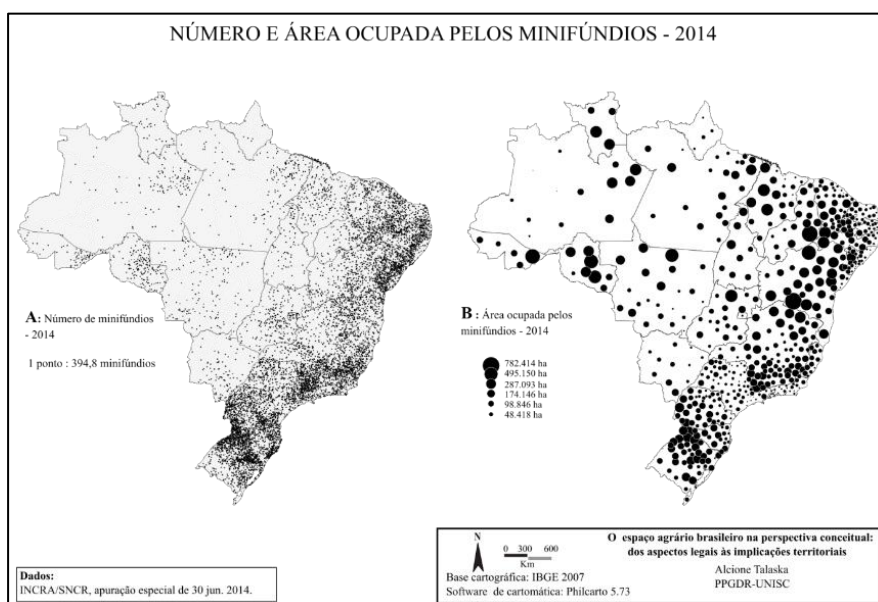
Esse mapeamento (ilustração) permite identificar que as microrregiões com maior proporção de imóveis rurais não normatizados pela legislação em relação à área total ocupada pelos imóveis rurais no Brasil estão localizadas, sobretudo, nas macrorregiões Norte e Centro-Oeste do país, com destaque para áreas ao centro-sul-sudoeste do estado do Pará, norte do estado do Mato Grosso, noroeste do Mato Grosso do Sul e também a região reconhecida como Matopiba, que envolve áreas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.



OS MINIFÚNDIOS E OS LATIFÚNDIOS CONTINUAM EXISTINDO NA REALIDADE AGRÁRIA BRASILEIRA

Para se identificar e localizar espacialmente as regiões com maior intensidade da presença de latifúndios e de minifúndios, resgatou-se os critérios que definiam esses conceitos na Lei nº 4.504 de 1964, o Estatuto da Terra, aplicando-os às estatísticas cadastrais, sob titularidade particular, disponibilizadas pelo INCRA em 2014.

Como afirmado anteriormente, o INCRA utiliza o conceito de minifúndio oriundo do Estatuto da Terra para compor suas estatísticas cadastrais, mesmo este não estando normatizado na legislação agrária vigente. Os minifúndios compõem o maior percentual do

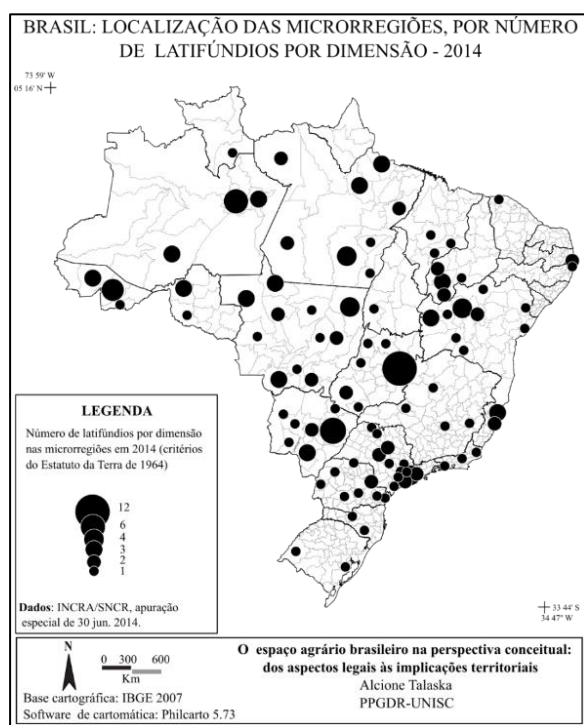


número de imóveis rurais no Brasil e sua incidência é verificada em todo o território nacional (ilustração). Totalizavam, em 2014, 3.758.850 imóveis rurais, que ocupavam área de 53.187.106 hectares, perfazendo, dessa forma, uma área média de 14,1 ha por minifúndio. A concentração do número e, por conseguinte, da área ocupada pelos minifúndios no Brasil se realiza, sobretudo, nas

regiões Sul, Sudeste e Nordeste do país.

Quanto aos latifúndios, embora existam autores (Erthal, 2000; Almeida, 2004, Filho & Fontes, 2009; Camacho, 2011; entre outros) que utilizem critérios mais genéricos para caracterizá-los no Brasil, compreendemos que a melhor definição é aquela normatizada em lei, mesmo que já tenha sido revogada. Assim, lembrando os critérios dispostos no Estatuto da Terra, existiam dois tipos de latifúndios: o latifúndio por dimensão e o latifúndio por exploração.

No primeiro caso, os *latifúndios por dimensão* eram aqueles imóveis rurais que tivessem área que excedesse, no mínimo, um de dois parâmetros: i) a dimensão máxima de 600 vezes o módulo médio da propriedade rural na região; e/ou ii) a área média dos imóveis rurais na região. Para o atendimento do primeiro parâmetro, considerou-se como latifúndios os imóveis rurais que suas áreas excedessem 600 vezes o valor do módulo fiscal dos municípios, agregando-os em microrregiões. Para o atendimento ao segundo parâmetro da caracterização dos latifúndios por dimensão, calculou-se a área média dos imóveis rurais em cada microrregião geográfica definida pelo IBGE, dividindo a área ocupada com imóveis rurais pelo número de imóveis rurais existentes nas microrregiões. Posteriormente, foram identificados os imóveis rurais que excederam 600 vezes o valor da área média dos imóveis em cada microrregião.



Desse modo, ao aplicar esses critérios às estatísticas cadastrais de 2014, mesmo que o INCRA refute esse critério, quer do ponto de vista qualitativo ou aspecto quantitativo, foi revelado a existência de 182 latifúndios por dimensão no Brasil, cujas áreas ocupadas totalizam 12.845.381,8 hectares (ilustração). Ou seja, a área ocupada por esses latifúndios era superior a área territorial do estado de Pernambuco (9.814.911,9 ha), ou de Santa Catarina (9.573.397,8 ha), ou ainda, conjuntamente, dos estados do Espírito Santo (4.609.692,50 ha), do Rio de Janeiro (4.377.795,40 ha), de Alagoas (2.777.499,30 ha) e do Distrito Federal (577.999,90 ha).

A localização e a incidência territorial desses imóveis rurais podem ser verificadas nos originais da tese de doutoramento e também no Livro *Ainda Existem Latifúndios no Brasil? Uma análise do espaço agrário brasileiro*, que traz uma lista

com o nome dos municípios e microrregiões, conjuntamente, com a área ocupada por esses imóveis, qualificados como latifúndios [por dimensão e exploração].

Assim, o número e localização dos latifúndios por dimensão no território brasileiro indicam que eles estão proporcionalmente concentrados no estado de São Paulo, que mesmo ocupando apenas 2,9% do território nacional, concentra 13,2% dos latifúndios por dimensão. Do mesmo modo, Brasília, capital nacional, sede do Governo Federal, arena central dos embates e debates que levaram à mudança no sistema de conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira, concentra, sozinha, 6,6% dos latifúndios por dimensão identificados no Brasil.

No segundo caso, o Estatuto da Terra, especificou os *latifúndios por exploração* como sendo aqueles imóveis rurais com dimensão superior ao módulo de propriedade rural (módulo fiscal), mantidos inexplorados em relação às suas possibilidades físicas, econômicas e sociais, com fins especulativos. Ou seja, os latifúndios por exploração eram aqueles imóveis rurais, com área superior ao módulo fiscal, mantidos deficiente ou inadequadamente explorados em razão dos padrões de produtividade da época.

Para a identificação desses imóveis rurais na atualidade, considerou-se latifúndios por exploração os imóveis que não se enquadram no conceito de propriedade produtiva, segundo as estatísticas cadastrais disponibilizadas pelo INCRA em 2014. Isso se justifica pelo fato de que, à medida que, os imóveis rurais não são considerados produtivos, eles são explorados inadequadamente e, portanto, não atingem o padrão de produtividade definido pelo órgão oficial competente, não cumprindo a sua função social e se configurando como imóveis rurais com fins especulativos, que funcionam “ora reserva de valor, ora como reserva patrimonial [...], como instrumentos de garantia para o acesso ao sistema de financiamentos bancários, ou ao sistema de políticas de incentivos governamentais” (Oliveira, 2001b, p. 187), ampliando, dessa forma, a concentração fundiária no Brasil e seus problemas decorrentes.

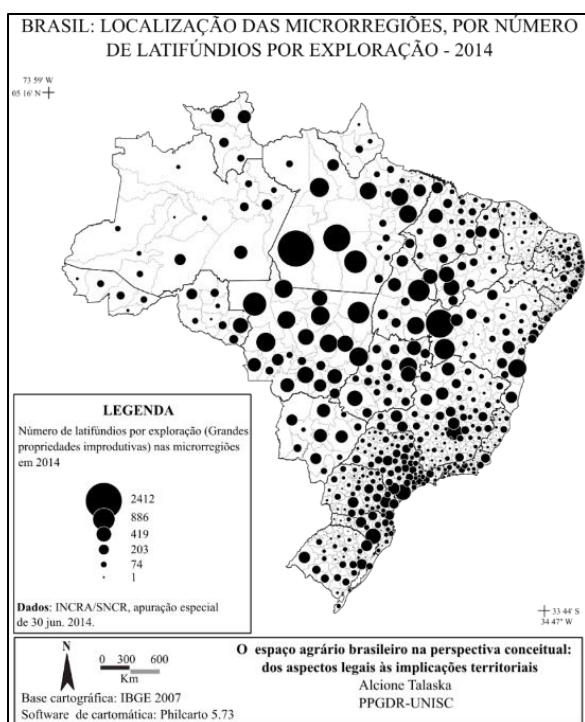
Assim, com base nas estatísticas oficiais do INCRA, de 30 de junho de 2014 (tabela), sob titularidade particular, e seguindo a concepção comentada, existiriam no Brasil 794.351 imóveis rurais (13,78% do número total de imóveis) que poderiam ser categorizados como

<i>Categoria – Propriedades improdutivas</i>	<i>Qt. Imóveis</i>	<i>Área total (ha)</i>	<i>% Qt. Imóveis em relação ao total de imóveis do Brasil</i>	<i>% Qt. área em relação ao total de área ocupada pelos imóveis do Brasil</i>
Pequena Improd.	521.431	38.183.973,29	9,04%	7,32%
Média Improd.	208.411	69.059.002,68	3,61%	13,23%
Grande Improd.	64.509	143.812.583,82	1,12%	27,56%
TOTAL	794.351	251.055.559,79	13,78%	48,11%
TOTAL	5.766.542	521.837.118,99	100%	100%

Fonte: INCRA. Estatísticas cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014, 2014. Elaborado por: Alcione Talaska.

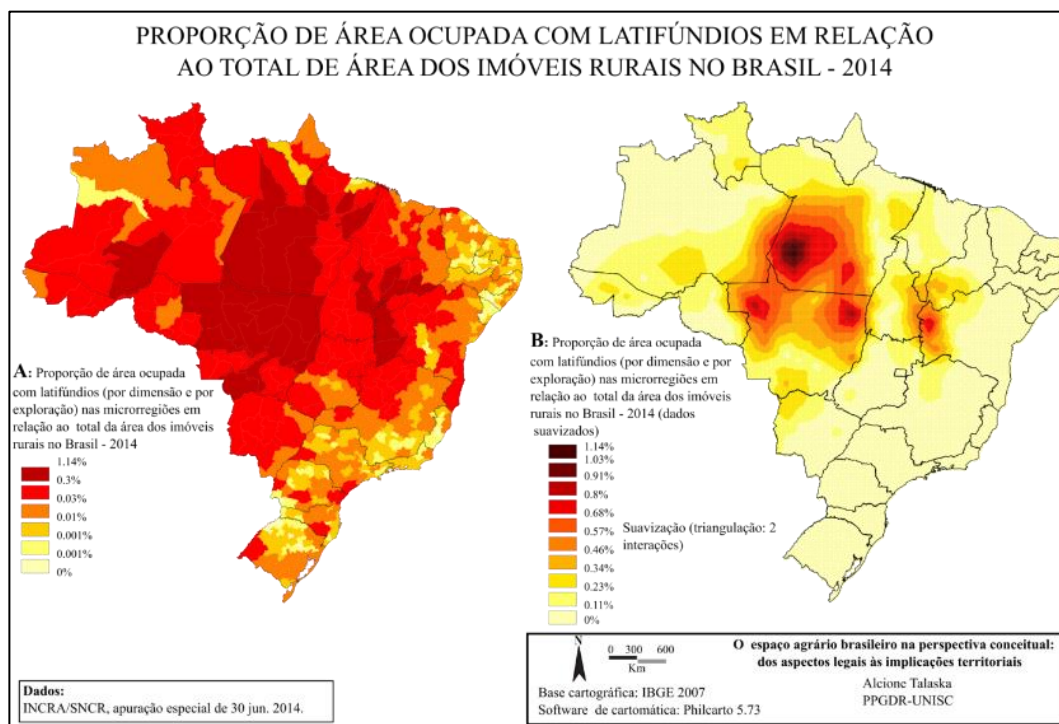
incluiriam as pequenas, médias e grandes propriedades improdutivas nas definições de latifúndio por exploração. Entretanto, se consideradas somente as grandes propriedades, já que a Constituição Federal de 1988 deixou claro que as pequenas e médias propriedades são insuscetíveis à desapropriação para fins de reforma agrária, *teríamos 64.509 imóveis rurais qualificados como latifúndios por exploração no Brasil, pouco mais de 1% do total dos imóveis rurais existentes, mas que ocupam mais de 1/4 (um quarto) do total das terras ocupadas pelos imóveis rurais no Brasil em 2014.*

Em números absolutos, esses latifúndios por exploração, especificamente grandes propriedades improdutivas, detém o domínio de 143.812.583,82 dos 521.837.118,99 hectares ocupados pelos imóveis rurais no Brasil e declarados ao INCRA, o que representa 27,56% em números percentuais. Esse montante de área impressiona ainda mais se for considerado que representa 16,89% do total da superfície territorial brasileira, ou ainda, praticamente, toda a região Sul e Sudeste do país.



A localização (ilustração) dos latifúndios por exploração (grandes propriedades improdutivas) está amplamente concentrada na região Centro-Oeste do país (24,98%), com destaque para o estado do Mato Grosso, que possuía 10.210 grandes propriedades improdutivas em 2014. A região Norte do país aparece logo na sequência, com 24,6% do total de latifúndios por exploração, com destaque ao estado do Pará, com 8.753 imóveis. Na região Nordeste, que apresentou 22,3% dos latifúndios por exploração do Brasil, o estado com o maior número desses imóveis foi a Bahia (6.021 imóveis). Na região Sudeste e Sul, com 18,2% e 9,9% da proporção do número de latifúndios por exploração, os estados que se destacaram foram Minas Gerais (5.915 imóveis) e Paraná (2.527 imóveis), respectivamente.

A relação proporcional entre a área ocupada pelos latifúndios (por exploração e por dimensão) e a área total ocupada pelos imóveis rurais no Brasil (ilustração), mostra que a maior incidência da área ocupada por esses imóveis rurais está localizada no conjunto Norte, Centro-Oeste e parte oeste do Nordeste brasileiro. Especificamente, os estados do Mato Grosso, do Pará, parcela do estado do Amazonas, o nordeste do Tocantins, o sul do Piauí e o oeste do estado da Bahia possuem maior proporção de área ocupada com latifúndios no Brasil.



Assim, com base nessas informações destacadas, foi constatado que a aplicação dos critérios estabelecidos pelo Estatuto da Terra às estatísticas cadastrais atuais do INCRA, evidencia a *existência e permanência dos minifúndios e latifúndios na realidade agrária brasileira*. É conforme Oliveira (2001b, p. 187), a “contradição representada pela propriedade privada da terra no Brasil, retida para fins não-produtivos”, mas, especulativos, que possibilita que o “simples fato de ter terra no Brasil, ainda que improdutiva, enriqueça seus proprietários. É um problema grave da questão fundiária” brasileira.

ALGUMAS CONCLUSÕES

No contexto da análise do espaço agrário na perspectiva conceitual, em que a elaboração das legislações e, por conseguinte, a normatização dos conceitos e das tipologias são resultados de processos que envolvem interesses de grupos e de classes, muitas proposições construídas acabam se tornando anacrônicas. Outras são negadas e sequer auferem presunções relativamente concretas de serem utilizadas. Isso requer que repensemos o arcabouço conceitual/normativo, enquanto pressuposto de uma reflexão teórico-crítica sobre a conformação dos fatos, de modo a possibilitar a interpretação da realidade agrária brasileira em sua totalidade, ou seja, considerando o sistema de relações nos quais as partes do todo estejam inseridas.

Assim nos propusemos a investigar o contexto histórico-político-econômico que fundamentou a construção e normatização (e a não normatização) de determinados conceitos

interpretativos da realidade agrária brasileira, evidenciando seus significados e demonstrando as implicações territoriais consequentes.

Os dados e informações analisadas evidenciaram que os conceitos e tipologias expressas na legislação vigente se mostram incompletos, quando se procura interpretar a realidade agrária brasileira em sua totalidade. Os debates e os embates analisados em torno do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, do processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e da institucionalização de novos conceitos evidenciaram estratégias e finalidades que se materializaram enquanto pretensões de classes, refletindo em escolhas de termos, de frases e de textos com significados específicos para integrarem o conteúdo das leis, de modo a originar e a motivar formas interpretativas distintas ao território, em especial à configuração agrária.

Nesse contexto, embora, tenha sido verificada a exclusão de determinados conceitos do conteúdo das leis, estes ainda estariam presentes no território brasileiro, quando considerado os seus significados originais. Mesmo sob as constantes tentativas de ocultá-los, seja através da criação de um imaginário de que eles não mais existem na realidade agrária brasileira, seja por meio do descumprimento de regramentos já pré-estabelecidos e que potencializariam seus descortinamentos, eles permanecem existindo na nossa realidade concreta atual.

Assim, o que notou-se e apreendeu-se é que a formatação do arcabouço conceitual/normativo de interpretação da realidade agrária brasileira é permeado por interesses de classes, que enquanto produto concreto dos embates e das mediações, consolidam o processo de escamoteamento do caráter latifundista, concentrador de terras, expropriador da renda da terra, gerador de conflitos agrários e descumpridor da legislação ambiental e trabalhista no Brasil e, por conseguinte, da função social da propriedade.

Estes são velhos/novos elementos da problemática histórica, não solucionada, que marca a realidade agrária brasileira. Realidade que, ao ser analisada considerando os princípios da natureza construtiva do conhecimento, respaldada pela dialética e pela compreensão de que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se faz permeado por contradições, revela que os latifúndios, como também os minifúndios, continuam existindo no Brasil.

Estes, os latifúndios e os minifúndios, permanecem existindo enquanto partes integrantes da realidade agrária brasileira – como foi demonstrado através do desenvolvimento dessa tese. Os latifúndios e os minifúndios ainda estão presentes no território brasileiro, mesmo sob as constantes tentativas de ocultá-los, mesmo que para a legislação agrária brasileira eles pareçam não mais existir, do mesmo modo que todo o processo contraditório de desenvolvimento do capitalismo no campo, de todo o processo de apropriação da mais valia social, fruto do monopólio de classe exercido pelos proprietários e capitalistas.

Deste modo, o que se verificou é que a normatização de conceitos interpretativos da realidade agrária tende a ser realizada seguindo interesses de uma classe minoritária, mas politicamente dominante. Por consequência, enquanto implicação da sua atuação, se formata, igualmente, o escamoteamento de todo o processo contraditório de desenvolvimento do capitalismo no campo, de todo o processo de apropriação da mais valia social, fruto do monopólio de classe exercido pelos proprietários de terra e capitalistas e se condiciona a estagnação de ações que poderiam colocar em xeque o problema da manutenção da concentrada estrutura fundiária no país, geradora de conflitos agrários e de descumprimentos da legislação ambiental e trabalhista no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. A. (Org). *Pequeno glossário da questão agrária*. Três Lagoas: [s.n], 2004. Mimeografado.
- ANDRADE, M. C. *Abolição e Reforma Agrária*. 2.ed. São Paulo: Ática. 2001.
- BIBLIOTECA DIGITAL DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA. *Realidade agrária brasileira*. [S.l], 2015. Disponível em: <<http://www.refurmaagricariaemdados.org.br/realidade>>. Acesso em: 28 jan. 2015.
- BRASIL. CDF. Ata da 94ª Sessão da 49ª Legislatura, de 24 jun. 1992. *Diário do Congresso Nacional*, n. 95, Brasília, 25 jun. 1992.
- _____. *I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA)*. Texto integral, fundamentação e formulação estratégica. Senado Federal, 1985.
- _____. CDF. Parecer e relatório da CAPR ao PL nº 11/1991, 28 maio 1992. *Diário do Congresso Nacional*. República Federativa do Brasil, Brasília, n. 76, 28 maio 1992, p. 10844-10847.
- _____. *Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, 1996.
- _____. *Dossiê Projeto de Lei nº 11/1991*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. n.p.
- _____. *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006*. [Lei da Agricultura Familiar]. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Presidência da República, Brasília, 2006.
- _____. *Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964*. [Estatuto da Terra]. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1964.
- _____. *Lei nº 8.629, de 25 de Fevereiro de 1993*. [Lei Agrária]. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Presidência da República, Brasília, 1993.
- CAMACHO, R. S. A histórica concentração fundiária do Brasil: Estudo de caso do Município de Paulicéia/SP. *Geografia em Questão*. v.4, n.1, p. 43-60, 2011.
- DELGADO, G. C. A questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- ERTHAL, R. A colonização portuguesa no Brasil e a pequena propriedade. *GEOgraphia* v.2, n. 4, p. 49-75, 2000
- FILHO, J. L. A.; FONTES, R. M. O. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*. vol. 4, nº 7, Jul-Dez, 2009.
- FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani C.A. (org). *Metodologia na Pesquisa Educacional*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1997, p. 69-90.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GIRARDI, E. P. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da questão agrária brasileira*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Unesp, Presidente Prudente, 2008.
- IBGE. *Censo Agropecuário 2006*: Notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- INCRA. *Estatísticas Cadastrais 1992, 1998, 2003 e 2014*. Brasília: Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)/INCRA, 2014. 1 CD-ROM
- _____. *Estatísticas Cadastrais 2010*. Brasília: Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)/INCRA, 2010. Aplicativo.
- _____. *Instrução Normativa nº 11, de 04 de abril de 2003*. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. INCRA, 2003.

_____. *Instrução Normativa nº 10, de 18 de novembro de 2002*. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. INCRA, 2002.

_____. *Resposta ao pedido de informação nº 54800.001179/2013-59*. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), Governo Federal, 2013.

_____. *Resposta ao pedido de informação nº 54800001168/2014-50*. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), Governo Federal, 2014

_____. *Resposta ao pedido de informação nº 54800001100/2014-71*. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), Governo Federal, 2014.

LUXEMBURG, R. *A acumulação do Capital: Contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Cultural, 1985.

MARTINS, J. S. *Capitalismo e tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1975.

_____. *Reforma Agrária: o impossível diálogo*. São Paulo: Edusp, 2000.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *O Capital: Crítica da Economia Política - O processo de produção do capital*. V. I, Livro 1, 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006

OLIVEIRA, A. U. *A agricultura camponesa no Brasil*. 4.ed. São Paulo: Contexto: 2001a.

_____. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v.15, n. 43, p.185-206, Set./Dez. 2001b.

_____. Agricultura e indústria no Brasil. *Campo-território: revista de geografia agrária*, v.5, n.10, p.5-64, ago. 2010.

_____. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007.

PALMEIRA, M. Reforma agrária e Constituinte. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 35, 1987.

PRADO JUNIOR, C. *Teoria marxista do conhecimento e método dialético materialista*. Edição eletrônica (Ebook). Ridendo Castigat Moraes, 2001.

TALASKA, A. *Ainda existem Latifúndios no Brasil? uma análise do espaço agrário brasileiro*. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2016.

TRIVIÑOS, A. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

UNISC. Doutorado em Desenvolvimento Regional da Unisc tem tese premiada. Santa Cruz do Sul, 13 out. 2016. Disponível em: <<https://www.unisc.br/es/noticias/doutorado-em-desenvolvimento-regional-da-unisc-tem-tese-premiada>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

2

DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO AGRONEGÓCIO: É POSSÍVEL?

Almir Arantes

INTRODUÇÃO

É possível pontuar que o resultado da pesquisa ora descrita teve origem a partir de convivência na região norte do estado de Mato Grosso, assim como impressões acadêmicas, para efeito de subsídios na função de professor da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), campus de Sinop. Tal imersão neste contexto provocou inquietações sobre que tipo de desenvolvimento esta região propicia, dada a influência decisiva do agronegócio sobre o cotidiano da maioria da população ali residente.

Assim, tomando conhecimento, em 2008, da existência do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, oferecido pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), surgiu a oportunidade de aprofundamento teórico e metodológico do fenômeno histórico e social do agronegócio. Para tanto, três municípios da região norte do estado de Mato Grosso que se destacam nacionalmente na produção de soja foram selecionados: Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso. Estes, localizados entre os quilômetros 242 e 392 da BR 163, ao norte da capital Cuiabá, vêm mantendo ao longo dos anos índices econômicos e sociais que os colocam como desenvolvidos.

O projeto de pesquisa ganhou força mediante a constatação que estes três municípios, a partir de suas origens (1978 e 1981 e 1977, respectivamente), se integraram num projeto desenvolvimentista e de integração nacional idealizado no interior da ditadura militar brasileira (1964-1985), que tinha como um dos eixos de atuação dinamizar economicamente a Amazônia Legal, na qual Mato Grosso faz parte.

Nesse sentido, buscou-se, como objetivo geral, explicar e compreender como Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso constroem os seus processos de desenvolvimento pautados no agronegócio tendo como referência suas relações sociais e como contradições se manifestam nesta dinâmica.

O resultado da pesquisa de doutoramento originou a tese, “Afirmações e contradições do agronegócio nos municípios de Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso – região norte do estado de Mato Grosso”, defendida em 2012, com orientação do professor Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

Passados alguns anos da defesa da tese e após alguns novos projetos de pesquisa, desenvolvidos a partir do eixo desenvolvimento regional que se processa na região norte de Mato Grosso, é com desafio renovado que se busca neste capítulo expor como a pesquisa original foi traçada sob o ponto de vista teórico e metodológico e que resultados propiciou. Nesse sentido, na sequência são apresentados: a contextualização e materialização do problema da pesquisa; os pressupostos teóricos e metodológicos que deram suporte à pesquisa, relatando como os dados foram coletados e sistematizados; e, por fim, os resultados e conclusões obtidos.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O processo de formação social da região Centro Norte do estado de Mato Grosso, no contexto da Amazônia Legal, mais especificamente dos municípios de Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso (ilustração), foi projetado inicialmente e construído a partir de uma



geopolítica engendrada mediante um projeto desenvolvimentista e de integração nacional, idealizado no interior da ditadura militar brasileira (1964-1985).

Tal projeto, teve, desde o princípio, de forma bastante explícita, os seguintes objetivos: ocupação dos vazios populacionais; ampliação de fronteiras agrícolas; integração nacional.

Entretanto, de forma não tão explícita, porém igualmente articulada, se propunha com tal projeto, dinamizar o processo de modernização da agricultura, principalmente da região sul do país, através de política de intensificação produtiva nesta região de produtos para a exportação, ao mesmo tempo em que se incentivava um deslocamento populacional daqueles que fossem excluídos para a Amazônia Legal, destacando aqui o estado de Mato Grosso. Nessa mesma dinâmica houve toda uma articulação de desenvolvimento da industrialização do país, particularmente na região sudeste, principalmente São Paulo. Não menos importante foi a preocupação em desarticular movimentos populares que reivindicavam uma ampla reforma agrária. Construiu-se assim um grande projeto de

colonização em toda a Amazônia Legal, direcionado preferencialmente a nordestinos e habitantes do sul do Brasil.

Esta geopolítica, impulsionada pelo Estado Nacional, teve como estratégia incentivar empresários e grupos econômicos a investirem em projetos agropecuários mediante generosos incentivos fiscais e subsídios, além de entregar grandes extensões de terra à colonizadoras particulares para que as mesmas, em conjunto com o Estado, promovessem empreendimentos de colonização, atraindo particularmente colonos da região sul. Ainda sob este propósito, se deu início à grandes obras de infraestrutura, particularmente extensas rodovias. Somando-se a isto se produziu maciça propaganda sobre as vantagens de produzir e morar nesta região.

Neste contexto, as políticas de desenvolvimento regional (Planos Nacional de Desenvolvimento – PND, I, II e III), impulsionadas pelo único agente histórico nacional, com requisitos para tal naquele momento, ou seja, o Estado Nacional, são materializadas quase sem contestação dado a ditadura imposta através de golpe militar.

Tais políticas, que explicitam objetivos de modernização do país, vinculam-se diretamente com propósitos de manutenção do *status quo*, sob o pretexto de integração nacional. Assim, consolida-se uma sociedade desigual, porém amenizada ideologicamente através de mecanismos como polos de desenvolvimento, colonização, migração, grandes projetos de infraestrutura e reforma agrária controlada pelo Estado, o que neutraliza questionamentos sobre o caráter da propriedade privada. Pelo contrário, reforça-a.

Contudo, a partir de meados da década de 1970 e no decorrer da década de 1980, consolida-se no mundo capitalista, mediante crise do modelo fordista de produção e do princípio de estado keynesiano, o modelo neoliberal. E nessa readequação do capitalismo, a região e o regionalismo são instrumentalizados a serviço de uma nova ordem econômica mundial que potencializa tanto vantagens absolutas quanto relativas num mercado que agora exige solidariedades funcionais, pré-disposição para aprendizagens rápidas, e vocações para inovações tanto tecnológicas, quanto processuais e de gestão (Harvey, 2009).

O Brasil incorpora-se a esta realidade impulsionado por graves crises econômicas e políticas internas, que colocam em xeque o governo militar. Há ainda apoio e adesão das elites nacionais que incentivam amplas reformas de Estado, reformas estas exigidas por instituições e governos internacionais visando uma desregulamentação de leis consideradas empecilhos para a circulação e mobilidade mais rápida e segura de capitais.

Há um enfraquecimento das atividades sociais do Estado que, absorvendo novos princípios de desenvolvimento regional, possibilita no país uma guerra fiscal que torna a região algo vinculado automaticamente ao mercado. Dessa forma, os municípios de Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso, se por um lado tem suas origens (década de 1980) vinculadas ao Estado ditatorial que consolidou a Amazônia Legal, como grande fronteira de recursos naturais (Becker, 1993), por outro lado, inserem-se também numa dinâmica neoliberal, particularmente vinculada ao processo de desenvolvimento da agricultura que ficou conhecido como Complexos Agroindustriais (CAIs) ou mais popularmente como agronegócio.

Esse desenvolvimento que se conjuga com a chamada “Revolução Verde”, iniciada ainda na década de 1950 nos países ditos desenvolvidos, implicou numa modernização da atividade agrícola no Brasil, significando a promoção de mudanças na dinâmica de organização e equipamentos e uso de território pelos agentes sociais envolvidos.

Müller (1989, p. 132) esclarece que este processo de modernização, particularmente entre os anos de 1960 e 1980, além de associar-se ao dinamismo da indústria para a agricultura e das agroindústrias também esteve vinculado “as políticas creditícias e de incentivos fiscais e aduaneiros, a ao dinamismo político do regime autoritário, que subordinou os poderes legislativo e judiciário ao poder executivo.”

Além disso, a modernização agrária para Müller (1993, p. 13) se consistiu do ângulo técnico-econômico

na alteração da parte fixa do capital constante, ou dos meios fixos de produção (tratores, arados de tração mecânica, etc.), e da parte circulante do capital constante, ou dos meios de custeio da produção (adubos químicos, defensivos, etc.). Estas mudanças acarretaram impactos na parte variável da composição do capital, ou das formas de trabalho (extinção do colonato, crescimento dos boias-frias e empregados permanentes, etc.). [e] As alterações na forma técnica e de valor dos capitais em função nas terras implicaram também mudanças nas relações entre os grupos sociais e individuais, bem como na representação dos diversos interesses coletivos e individuais.

Sob esta dinâmica, o processo produtivo agropecuário tem

como ponto de partida, uma determinada matéria-prima de base que, através da integração técnica intersetorial entre indústrias de insumos agrícolas, produção agropecuária e agroindústrias processadoras, é transformada em diferentes produtos finais. Nesse processo produtivo, os vínculos intersetoriais revelam relações de dominação técnica, econômica e financeira do segmento industrial sobre o segmento agrícola do complexo. (Silveira, 2007, p. 219).

Inseridos neste contexto, os municípios estudados constroem socialmente uma realidade que propicia uma aparente adesão generalizada ao agronegócio. Dessa forma, *slogans* do tipo “É nosso sonho [...] alcançar o posicionamento de fornecedor mundial de alimentos [...] o agronegócio é o nosso negócio” (Neves, 2005, p. 7), encontra uma boa acolhida por parte da elite econômica e política local. Em tal realidade social, acredita-se que o mercado define o desenvolvimento social, cabendo ao Estado um papel extremamente importante, de suporte e incentivador.

E nesta lógica, Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso têm alcançado altas taxas de produtividade e contribuído para incrementar índices econômicos locais, regionais e nacionais. Contudo, há posicionamentos discordantes desse modelo de desenvolvimento.

Silva (1994, p. 138) afirma que o desenvolvimento do capitalismo na agricultura é profundamente desigual, pois a modernização desse setor produtivo, “foi um processo

brutal de concentração da produção, de concentração da renda e de geração, de outro lado, da sua face de miséria.”. O autor também afirma que este processo “[...] foi profundamente desigual [...] parcial, seja por região, produto, tipo de lavoura, tipo de cultura, tipo de produtos principalmente”. (Silva, 1994, p. 138).

Em tal contexto, inicialmente, Lucas do Rio Verde a partir de 1981 serviu de base para sem-terras do Rio Grande do Sul e pequenos agricultores cooperados do estado de São Paulo, enquanto Nova Mutum em meados de 1978 e Sorriso em 1977, foram projetados como objetos de colonização particular. De forma tensa e insalubre e nem sempre economicamente viável, estes três lugares que viriam e se constituir enquanto municípios no final da década de 1980 integraram-se num projeto maior que tinha na modernização da agricultura um de seus pilares. Projeto este que a despeito das crises econômicas e políticas do país, teve continuidade mesmo com o fim da ditadura militar. Neste processo, questões sociais em aberto na sociedade brasileira como um todo, tais como pobreza, desemprego e inacessibilidade à terra para se trabalhar, agudizaram-se, a despeito de um aumento na produção agropecuária.

E é diante de tal complexidade social e histórica desta realidade que se colocou como problematização a ser trabalhada e respondida a seguinte questão: **A partir de suas relações sociais, quais as consequências da opção pelo agronegócio em larga escala na região delimitada pelos municípios de Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso, localizados no norte do estado de Mato Grosso e como conflitos e contradições se explicitam neste processo?**

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

Ao se propor estudar o fenômeno do agronegócio tendo como referência processos de desenvolvimento regional e seus conflitos e contradições, alguns conceitos são basilares. Se estabelece como ferramenta teórica norteadora o uso indissociável dos conceitos de *processo social* e de *território usado*, mesmo que não apareçam textualmente sempre juntos. Assim, processo social indica que “indivíduos determinados com atividade produtiva segundo um modo determinado entram em relações sociais e políticas determinadas” (Marx; Engels, 2001, p. 18). Esta dinâmica é histórica, carregada de conflitos e contradições, logo, um *processo dialético*.

Já o conceito de território usado aponta que o mesmo é “tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas” (Bernardes, Zerbini, Gomes, *et al.*, 2001, p. 01), ou seja, “o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço habitado”. (Santos, 2005, p. 235).

Isto implica em afirmar que o uso articulado destes conceitos tem a pretensão de indicar que, se por um lado, o objeto de estudo aqui relacionado é passível de ser explicado e compreendido num plano teórico geral, por outro lado, confere com muita força o caráter concreto, empírico, dialético, aos sujeitos envolvidos nesta dinâmica, contextualizados em tempos e espaços determinados.

O entendimento a respeito do agronegócio não se esgota em si mesmo. É interligado dialeticamente a um processo geral, que se autoalimenta. E nesse sentido, o conceito abstrato, sob o ponto de vista teórico e metodológico de modo de produção capitalista é referência decisiva para o presente estudo.

A partir de tal base conceitual se acredita que é possível esclarecer o uso de forma composta dos recursos metodológicos explicar e compreender. O que se pretende com isto é explicitar que o recurso à explicação é a pretensão de demonstrar a existência de regularidades no mundo social e histórico, baseado num relacionamento dialético entre sujeitos e estruturas num plano geral. Com referência à compreensão, é o reconhecimento cabal da provisoriedade do conhecimento estabelecido, haja vista a subjetividade inerente à relação dada entre o sujeito que conhece e o objeto a ser conhecido. Nega-se aqui a indicação que o agronegócio possa ser estudado a partir de uma pura objetividade. Escolhas políticas, pessoais, profissionais, metodológicas e teóricas interferem no processo de conhecimento e nos resultados obtidos.

É coerente, assim, afirmar que a pesquisa de doutoramento se constituiu em uma *pesquisa qualitativa*, que, a despeito de buscar os rigores científicos, reconhece o caráter processual contraditório da dinâmica histórica, além de reconhecer o papel do pesquisador. O objeto de estudo requer uma explicação, mas o mesmo é compreendido interpretativamente. Cabe ainda ressaltar que a escolha dos três municípios apontados, diante de aproximadas características históricas, geográficas, sociais e econômicas, passa por um recorte caracterizado como fenômeno regional.

Fundamentando tal opção, observa-se que para o desenvolvimento da pesquisa, enquanto tática de estudo, optou-se em trabalhar com os três municípios de forma conjunta. Isto implica em ressaltar que, índices sociais, econômicos bem como descrições históricas e geográficas são apresentadas em conjunto a fim de demonstrar pontos de encontro que permitam dar características regionais a estes lugares que apesar de terem histórias e processos sociais distintos se articulam tanto entre si quanto com realidades distantes. A unidade hoje é articulada a partir de suas relações com mercados externos e políticas nacionais tendo a produção de soja como referência em comum. Para tanto, se buscou demonstrar como é a produção agrícola destes municípios e como leis e decretos favorecem a chamada vocação para a soja.

As opções teóricas e conceituais se dão a partir de dados empíricos e também estudos teóricos. Lançou-se mão assim dos seguintes recursos e técnicas de pesquisa: a bibliográfica, análise de documentos oficiais (basicamente decretos, leis e decretos-leis), de revistas e jornais, páginas eletrônicas, dados quantitativos oficiais e entrevistas não diretivas. Também se realizou coleta de dados e informações nos três municípios tendo como recurso anotações em caderno de campo cujo conteúdo se deu através de observações e conversas com moradores locais.

No entrecruzar de dados empíricos e estudos de caráter histórico foi possível indicar que o recorte regional apontado só faz sentido se estiver conectado a uma realidade mais ampla do modo de produção capitalista que se configura como um fenômeno global.

Buscando em Corrêa (1999, p. 189) contribuições que auxiliaram para a explicação desse processo, percebe-se que a partir da Segunda Guerra Mundial emergiu uma etapa superior da espacialidade capitalista: a globalização. Esta globalização contribui para tornar ainda mais complexa a “fragmentação articulada da superfície terrestre”. Isto implica em dizer que esta nova dinâmica espacial capitalista

coloca a região no centro do debate, pois, essa fragmentação da superfície terrestre se exprime agora, tanto “na divisão territorial do trabalho que se caracteriza diretamente por especializações produtivas[quanto] por outras características sociais, culturais e políticas espacialmente variáveis. [nesse sentido, a articulação dar-se-á] pelos diversos fluxos materiais que percorrem a superfície terrestre, integrando pontos e áreas diversas. (Corrêa, 1999, p. 189).

Entretanto, é necessário afirmar que a nova configuração econômica e a política mundial não geraram uma homogeneização global, mas sim, tanto ratificou como retificou diferenças espaciais já existentes. Assim, o capitalismo industrial cria, desfaz e refaz unidades regionais nos diferentes continentes.

Já Limonad (2004) afirma que região é uma construção social que atende interesses políticos precisos, “mesmo em se tratando de uma região funcional, ou da região natural. A sua taxonomia e categorização científica podem inclusive seguir distintos procedimentos científico-metodológico e ter por base critérios e cartografias precisas.” Assim, a região é construída e formada num processo que envolve sujeitos distintos em “múltiplas escalas articuladas que de certa forma encontram um rebatimento em práticas e processos socioespaciais histórica e geograficamente localizados”. (Limonad, 2004, p. 58).

Logo, é possível indicar que uma regionalização pode

fundamentar uma reflexão teórica ou atender as necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional. As regionalizações possíveis para um mesmo território, espaço social, podem apresentar variações em função de finalidade a que se propõe a atender e poderão estar pautadas em diversos modelos. (Limonad, 2004, p. 59).

No entanto, é preciso explicitar que Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso, além de estarem atualmente inseridos numa dinâmica global, também se inserem historicamente num contexto específico que é o da Amazônia Legal. Neste contexto, a gestão estatal do território, naquilo que diz respeito aos municípios estudados

foi eminentemente estratégica, envolvendo não apenas sua administração em termos econômicos, mas também as relações de poder. [tal gestão foi ainda] um instrumento essencial para produzir fronteiras, [Amazônia Legal] enquanto indutora de rupturas, garantir domínios, [Nordeste brasileiro] enquanto suporte do *stablishment* e consolidar uma cidade mundial, [São Paulo] enquanto nexos com a economia mundo. (Becker & Egler, 1993, p. 169-212 – grifo dos autores).

E dado a ausência de organizações sociais preexistentes capazes de oferecer resistência, o governo federal assumiu diretamente a iniciativa de modernização, “implantando [uma] malha programada em tempo acelerado e numa escala gigantesca que transformou parte das antigas regiões Centro-Oeste e Nordeste e toda a região Norte numa grande fronteira nacional.” (Becker & Egler, 1993, p. 212).

Assim, a estratégia para a Amazônia é colocada de forma clara, ou seja,

que é a de integrar para desenvolver, [sendo que] assentará em duas linhas mestras, complementares e interdependentes: I – Integração física, econômica e cultural na comunidade brasileira: de um lado com o Nordeste, no sentido Leste-Oeste. II – Ocupação econômica, para absorver excedentes populacionais de outras áreas e elevar o nível de renda e bem estar da região. (Brasil, Lei nº 5.727/1971).

Para demonstrar tal movimento e fundamentar metodológica e teoricamente a pesquisa, se fez necessário estudar o processo de formação da região denominada Amazônia Legal e como ela se configura em elemento importante para a política nacional sob o governo militar. Também foi necessário explicitar como o estado de Mato Grosso se fez historicamente até ser absorvido por este movimento. Para tanto se referenciou tanto em documentos oficiais quanto produções bibliográficas referentes a este tema.

Há que se indicar ainda que, desde o início, ficou claro que qualquer estudo que se pretenda explicar e compreender o fenômeno do agronegócio, passa necessariamente por tornar explícito a questão da terra como fenômeno histórico, social, cultural, econômico e ambiental.

Assim, o Estatuto da Terra (Brasil, 1964), se configura como a espinha dorsal jurídica do governo militar para a consecução de uma política agrária. Tanto para sua execução quanto para suas transgressões. Ou seja, a questão da terra é de fundamental importância para o projeto nacional como um todo, logo, este marco regulatório, se por um lado não resolvia as questões sociais, por outro possibilitava entrever que modelo modernizante se pretendia.

Nesse sentido, é possível apoiar-se em Marx (1982) quando o mesmo assinala que naquilo que se refere à agricultura, mesmo quando inserida no sistema capitalista, apesar da mesma não ser praticada de forma igual em todos os lugares, mas de uma forma geral

um dos grandes resultados trazidos pelo modo de produção capitalista foi transformar em uma aplicação científica da agronomia a agricultura [...] liberar a propriedade rural das relações senhor e não-senhor, estabelecer, por outro lado, uma distinção muito simples entre a terra, condição de trabalho, e a propriedade rural ou o proprietário rural, para o qual a terra não representa mais que um certo imposto em dinheiro que seu monopólio lhe permite retirar sobre o capital explorador, o arrendatário; [...] De um lado, a racionalização da agricultura e, do outro lado, a redução do absurdo da propriedade rural, eis os grandes méritos da produção capitalista. Como em todos os outros progressos históricos trazidos por ela, começa por realizá-la reduzindo antes de mais nada à miséria os produtores imediatos. (Marx, 1982, p. 353).

O autor assinala ainda que na sociedade burguesa “a agricultura transforma-se mais e mais em simples ramo da indústria e é dominada completamente pelo capital.” (Marx, 1986, p. 18). Feita estas considerações a partir de Marx, coube situar o caso específico do Brasil, que se caracteriza por ingressar no modo de produção capitalista, a partir do circuito comercial, na condição de dependente de outros centros hegemônicos do capital.

Há que se afirmar ainda, que o capitalismo brasileiro se construiu a partir da força do grande proprietário de terras, o que significa, conforme Martins (2010, p. 10), que, neste contexto, a propriedade da terra se institucionaliza “como propriedade territorial capitalista [que] presidiu o processo de instauração, difusão e consolidação do capitalismo entre nós, acasalou terra e capital, concentrou a repartição da mais-valia e avolumou a reprodução ampliada do capital”.

O proprietário de terras e o capitalista não serão dois sujeitos sociais distintos, o grande proprietário de terras torna-se capitalista e vice-versa, e a renda da terra não será um entrave para o desenvolvimento do capital, um resquício pré-capitalista, haja vista que há nesse processo a “peculiar e tendencial unicidade de capital e propriedade da terra, do lucro e da renda fundiária, que inaugurou e difundiu rapidamente entre nós a modernidade desse capitalismo singular” (Martins, 2010, p. 17). Nesse sentido, concorda-se com Moreira (1995, p. 07), quando o mesmo ressalta que sob a lógica capitalista, nas especificidades históricas brasileiras, pode-se dizer que “a imobilização do capital em terras, produtivas ou improdutivas, significa a territorialização do capital. Não como algo estranho ao capitalismo, mas próprio dele.”.

A partir de tais referenciais, pode-se afirmar que a Amazônia Legal, sob os governos militares pós-1964, apresenta um quadro bastante elucidativo. O Estado, a partir de um projeto modernizador e representando os interesses da elite econômica e política nacional, toma para si a tarefa de induzir a territorialização do capital nesta região, tendo a terra, solo e subsolo, como referência maior, promovendo a terra amazônica de suporte de sobrevivência à condição de mercadoria.

Para validar tais informações, realizou-se *pesquisa de campo* tanto em Nova Mutum quanto em Lucas do Rio Verde e Sorriso, entrevistando pessoas que conhecem e vivenciaram este processo desde seu início. Também, a partir de *dados oficiais*, se estabeleceu uma cronologia demonstrando como a terra se tornou um bem valioso nestes lugares, logo, não mais ao alcance de todos. Coletou-se dados em veículos informativos locais, bem como, escritórios imobiliários, onde se pode verificar o incremento do mercado de terras, assim como leilões efetuados por bancos, dado ao não pagamento por parte de agricultores endividados. Verificou-se ainda os custos da produção agrícola e possíveis causas de endividamento de proprietários de terra.

Com tais dados foi possível demonstrar que a terra, embora seja a referência maior destes lugares, passa a ser algo já de difícil acesso e manutenção. Concomitante a isto, também se realizou coleta de dados sobre a vinculação da vida urbana e rural nestes municípios, procurando identificar que setores econômicos são os mais dinâmicos, o fluxo populacional, onde se gera mais empregos e também a financeirização na cidade de atividades ligadas ao mundo agrícola.

Tais informações possibilitaram expor que a economia se vincula majoritariamente ao setor produtivo rural com volume expressivo dedicado ao complexo da soja. Este procedimento metodológico possibilitou verificar, ainda, como o mercado financeiro interfere nestas relações explicitando que tanto subsídios governamentais quanto capital injetado pelas grandes corporações, dão substancial movimentação monetária e financeira aos municípios estudados.

A partir do conteúdo coletado em fontes oficiais, foi possível relacionar também os índices sociais e econômicos dos municípios de Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso com a dinâmica estabelecida no processo de concentração de riqueza e índices de pobreza. Nesse sentido, muito embora algumas literaturas e informativos governamentais indiquem estes municípios em franco processo de desenvolvimento foi necessário explicitar, a partir de uma leitura que tem como referência o *materialismo histórico e dialético*, com que concepção de desenvolvimento é possível explicar e compreender o agronegócio.

No Brasil, o conceito de desenvolvimento, historicamente, ganha força vinculando-se a ação estatal e a influência política e econômica norte-americana no pós-guerra com um viés claramente econômico cujos referenciais são principalmente a Renda per capita e o Produto Nacional Bruto. Entretanto, enquanto proposição de análise para tais realidades indica-se que não se pode desassociar o desenvolvimento de uma concepção conjunta de história e sociedade. Logo, propõe-se que se comece com a seguinte questão: O que vem a ser a sociedade, qualquer que seja a sua forma?

Como referência de resposta, tem-se em Marx (1963, p.245) que a mesma é “o produto da ação recíproca dos homens”. Porém, tais relações não são anárquicas. E o mesmo Marx (1963), ressalta que os homens não conseguem escolher livremente a forma social que lhes convém, pois

A um nível determinado do desenvolvimento das forças produtivas dos homens corresponde uma forma determinada de comércio e consumo. A determinadas fases de desenvolvimento da produção, do comércio, do consumo, correspondem formas determinadas de organização social, uma determinada organização da família, das camadas ou das classes; em resumo uma sociedade civil. A uma sociedade civil determinada corresponde uma situação política determinada que, por sua vez, nada mais é que a expressão oficial dessa sociedade civil. (Marx, 1963, p. 245).

Isto implica no entendimento que, se por um lado, os homens não dispõem livremente de suas forças produtivas, por outro lado, estas mesmas forças produtivas se constituem na base da história da humanidade. E Marx avança nesta explicação indicando que a “história social dos homens nada mais é que a história de seu desenvolvimento individual, tenha ou não consciência disso. Suas relações materiais constituem a base de todas as demais relações. Essas relações materiais são apenas as formas necessárias sob as quais sua atividade material e individual de realiza”. (Marx, 1963, p. 245).

Com tais referenciais reafirma-se a questão: Que tipo de desenvolvimento é construído em realidades como as de Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso, que balizam sua dinâmica social a partir do chamado agronegócio? No interior destes municípios como é e

a quem é distribuída a riqueza gerada por tal atividade? Que contradições sociais e históricas tal processo produz?

Para explicar e compreender este fenômeno se fez necessário retomar a natureza do agronegócio. Através de estudos gerados por Jonh Davis e Ray Goldberg, nos Estados Unidos, na Universidade de Harvard, popularizado com a publicação da obra “A Concepto of Agribusiness” (1957), sob influência direta de Wassily W. Leontief, o termo “Agribusiness” se populariza como indicativo de que a agricultura, no contexto norte-americano, já não poderia mais ser vista como algo dissociado de outros agentes que também participam da produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos. Nesse sentido, o conceito “Agribusiness” passa a representar “a soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles” (Davis; Goldberg, 1957, *apud* Batalha, 1997, p. 25). Fica destacada, assim, a existência de uma relação de dependência intersetorial, bem como, a necessidade de se verificar a intensidade com que essas relações se dão.

Entretanto, pós 1968, em abandono do referencial teórico calcado na matriz insumo-produto e adotando referências da economia industrial, mais especificamente a que se refere ao modelo Estrutura-Condução-Desempenho, Goldberg, estudando o comportamento dos sistemas de produção da laranja, trigo e soja nos Estados Unidos, redefine sua perspectiva de análise e passa a utilizar a noção de “Commodity System Approach” (CSA). Com tal redefinição, “Agribusiness” passa a ser entendido como um sistema de *commodities* que engloba

todos os participantes envolvidos na produção, processamento e marketing de um produto específico. Inclui o suprimento das fazendas, as fazendas, operações de estocagens, processamento, atacado e varejo envolvidos em um fluxo desde a produção de insumos até o consumidor final. Inclui as instituições que afetam e coordenam os estágios sucessivos do fluxo de produtos, tais como governo, associações e mercados futuros. (Goldberg, 1968, *apud* Araújo, 2008, p. 08).

Em contexto brasileiro, além de manter sua definição técnica-acadêmica original, o “Agribusiness”, ou “Agronegócio”, que também é conhecido como Complexo Agroindustrial, é apropriado e popularizado a partir de 1993, no ato da fundação da Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG), que tinha entre os sócios: a Agroceres, a Associação Brasileira de Criadores de Zebu, Basf, Bayer, Bunge, Cargill Agrícola, Jonh Deere, Pioneer Sementes, Banco Itaú, etc.. Com tais protagonistas, se construiu a ideia de que o termo significa a “iniciativa de grandes empreendimentos agropecuários, frutos da modernização agropecuária brasileira” (Sauer, 2008, p. 15). Ou seja, o agronegócio passou a ser trabalhado e aceito como processo produtivo que envolve atividades agropecuárias “que utilizam técnicas de produção intensiva (mecanização e química) e de escala, o que gera aumento de produção e da produtividade”. (Sauer, 2008, p. 16).

Como contraponto político a esta posição, a partir de 1995, movimentos sociais abrigados na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), num processo que procurava fortalecer um posicionamento a favor da reforma agrária, acabaram também

por consolidar o conceito de “agricultura familiar”, que além de ser um termo de oposição a agricultura praticada em grande escala, também se tornou um termo “guarda-chuva” agregando assentados, arrendatários, parceiros, entre outros. Tal construção traz em seu bojo, também, um modelo diferenciado de desenvolvimento, daquele defendido pelos grandes produtores calcados no crescimento econômico (Sauer, 2008).

Com este debate, o agronegócio, além de se constituir numa definição que retrata um processo, também se consolida como um nicho político e de poder econômico, que muito embora não sofra modificações em sua conceituação, recebe toda uma carga que o posiciona numa atitude de “moderno”, em oposição a uma agricultura “atrasada”, logo, significando poder econômico e político. O agronegócio, abraçando-se, passa então a ser posicionado da seguinte forma:

pelo elo inicial ‘antes da porteira’, englobando suas áreas de Ciências e Tecnologia (C&T), Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), em organizações públicas e privadas, conectado sequencialmente pelo estabelecimento agrícola, com toda a sua diversidade no ‘dentro da porteira’, com a industrialização, transformação, o processamento, os equipamentos atacadistas e varejistas, até chegar ao elo final que se espalha por todo o mundo: o consumidor. [não podendo ainda ignorar] os elos de suporte representados pelos agentes do setor terciário (serviços, transportes, etc.). (Neves, 2006, p. 107).

Em tal posicionamento, que tem no mercado o seu grande referencial, o Estado não tem um papel menor, considerando que cabe a ele

prover os incentivos para os agentes atuarem, sendo os incentivos mais importantes àqueles que asseguram bens públicos redutores de custos de transação. Em especial, a definição de direitos de propriedade, a capacidade de resolver disputas judiciais em tempo hábil, a capacidade de fazer a lei e a instabilidade institucional. (Zylberstajn, 2007, p. 21).

A partir dos referenciais explicitados, pode-se dizer que o processo de modernização da agricultura desenvolvido no Brasil, materializado de forma específica em Mato Grosso, tendo como ponto de análise os municípios de Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso, ao submeter-se à lógica dos Complexos Agroindustriais, que populariza-se em solo nacional como agronegócio, é, antes de mais nada, a subordinação da agricultura ao capital.

Contudo, a despeito desse processo ser global, não individualizado, é preciso se ter em conta que tal dinâmica é histórica e que se desenvolve em países e em suas regiões a partir de condições determinadas. No caso brasileiro, há que se considerar que a aliança estabelecida entre os donos do capital e os grandes proprietários fundiários, contribui para que o Estado estabeleça uma linha de ação favorável a um processo simultâneo de concentração de renda e de propriedade da terra, o que provoca índices altíssimos de exclusão social, propiciando ainda que o processo de modernização agrária, profundamente vinculada ao processo de desenvolvimento capitalista engendrado externamente, seja profundamente seletivo tanto entre regiões, produtos quanto entre classes sociais. E no capitalismo globalizado, há todo um processo competitivo que coloca países produtores sempre na expectativa de que ou haja boas safras também em outros lugares e o preço dos

produtos caia provocando prejuízo, ou então que algum empecilho, seja de ordem natural, social ou biológica, apareça para os competidores internacionais. Assim, o preço da mercadoria sobe e se tem bons ganhos. E há ainda quebra de safra no plano interno, que se constitui em vantagens para produtores externos.

Países como o Brasil, que já tem um histórico de subordinação econômica e política junto à centros hegemônicos, não obstante ficar à mercê das chamadas “leis do mercado”, também se subjugam aos monopólios, pois a modernização da agricultura, que se insere na dinâmica dos Complexos Agroindustriais, tem uma profunda dependência de insumos, indústrias processadoras e intermediários comerciais, e como o agronegócio brasileiro tem seu papel vinculado na produção em si, “dentro da porteira”, todo o restante “antes da porteira” e “depois da porteira” é dominado por conglomerados econômicos, não raros com sede em outros países, o que provoca uma drenagem da riqueza gerada.

Assim, Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso, municípios constituídos a partir de um processo contraditório, tenso e excludente, pautado pela modernização da agricultura brasileira, pela expulsão de pequenos produtores de algumas regiões, notadamente a região sul, iniciam a segunda década do século XXI já totalmente integrados ao circuito mundializado do capitalismo, protagonizando funcionalmente os papéis de produtores intensivos de proteína vegetal, notadamente a soja.

Tal desempenho, materializado a partir de um processo histórico, que não obstante a dinâmica local, envolvendo histórias de vidas tensas, que deu feições particulares a cada um destes três municípios, foi induzido fortemente pelo Estado brasileiro.

Essa indução se referêcia num projeto de desenvolvimento econômico, que subordina externamente o país a dinâmica capitalista comandada por alguns países hegemônicos, notadamente os Estados Unidos da América. Internamente, o mesmo se dá mediante a um arranjo político que condiciona qualquer projeto de nação a uma aliança com os mandatários rurais, orientados para uma perspectiva de acumulação de poder político e econômico, cujo pilar é a defesa intransigente da propriedade e a marginalização e criminalização de qualquer movimento reivindicatório que tenha a reforma agrária como objetivo político, econômico e social.

Nesta dinâmica, a chamada modernização da agricultura se dá de forma desigual tanto naquilo que se refere à geração e socialização de riqueza quanto à absorção de inovações técnico-científicas, tanto em nível de Brasil, quanto no contexto do estado de Mato Grosso. Ou seja, é possível indicar que qualquer processo de desenvolvimento que se efetive nos municípios de Nova Mutum, Lucas do Rio Verde e Sorriso pautado no agronegócio será subordinado e dependente de uma lógica e dinâmica que não é sua, mas, que é externa e controlada pelo capital das grandes corporações capitalistas mundiais. Logo, este processo proporciona fragilidades históricas estruturantes aos municípios estudados.

SÍNTESE DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso passam à condição de campeões de produtividade e de dinamismo econômico a partir do momento em que o projeto nacional desenvolvimentista se deteriora e o receituário neoliberal torna-se referência política e econômica de governo, fazendo com que haja um aprofundamento, aperfeiçoamento e consolidação no país de uma cultura de exportação de produtos do setor agropecuário.

No entanto, para afirmar ou negar a possibilidade destes três municípios alcançarem ou construírem um projeto de desenvolvimento regional dinâmico, tendo o agronegócio como o principal referencial econômico e social, é preciso, antes de tudo, que se explicita que o referencial de desenvolvimento que se está trabalhando é aquele que indica que o capitalismo é um fenômeno global e que se revigora na materialização de regiões funcionais e competitivas entre si. Contudo, a despeito deste elemento histórico que lhe dá força, também produz suas contradições.

Mediante estes indicativos, e atualizando-os com as contribuições de Chauí (2006), percebe-se que na análise do fenômeno do agronegócio é preciso partir do entendimento de que modo de produção é “a determinação das forças produtivas pelas relações de produção e pela capacidade do processo produtivo de repor como um momento interno necessário aquilo que, de início, lhe era externo”. (Chauí, 2006, p. 143).

Nesse sentido, ainda com o auxílio de Chauí (2006, p. 143), é possível e necessário operacionalizar o conceito de história a partir da distinção entre devir e desenvolvimento, sendo devir “a sucessão temporal dos modos de produção ou o movimento pelo qual os pressupostos de um novo modo de produção são condições sociais que foram postas pelo modo de produção anterior e serão repostas pelo novo modo”.

Já o desenvolvimento,

é o movimento interno de um modo de produção para repor o seu pressuposto, transformando-o em algo posto; refere-se portanto, a uma forma histórica particular, ou melhor, é a história particular de um modo de produção, cujo desenvolvimento é dito completo quando o sistema tem a capacidade para repor internamente e por inteiro o seu pressuposto. (Chauí, 2006, p. 144).

Isto indica que o desenvolvimento é uma reflexão interna realizada pelo modo de produção de forma cíclica, retornando ao seu ponto de partida a fim de repor seus pressupostos. Entretanto há que se observar que, a partir de Marx, tanto o devir quanto o desenvolvimento são categorias pensadas dialeticamente juntas, e separadamente não têm força operacional, pois o devir depende do desenvolvimento, e é no processo de desenvolvimento que se potencializa o devir, “a forma completa termina quando, ao repor completamente seus pressupostos, põe uma contradição interna nova que ela não pode resolver sem se destruir. [...] O desenvolvimento completo revela a finitude da forma histórica e a expõe à infinitude do devir”. (Chauí, 2006, p. 144).

Há que se pontuar, também, que este processo não está condicionado a um determinado limite temporal, pois depende das relações sociais de produção, contraditórias, travadas pelos sujeitos históricos na sociedade. Além disso, conforme ainda ressalta Chauí (2006, p. 144), a “força de um modo de produção não vem apenas de sua capacidade econômica para repor seus pressupostos, mas também de sua força para manter nos membros da formação social o sentimento de naturalidade desses pressupostos até que as novas contradições destruam tal sentimento e exibam a violência histórica do sistema”.

Isto implica em dizer que, ao se concordar que a sociedade é dialética (pois, marca um movimento contraditório que a nega e a afirma ao mesmo tempo; os sujeitos protagonistas deste processo nem sempre têm consciência deste movimento, já que produzem a sua existência a partir de condições dadas), pode-se afirmar que no processo de desenvolvimento se verifica, de um lado, a classe hegemônica buscando manter controle sobre essa força imanente que traz em seu bojo a contestação do *status quo* e, de outro lado, a grande maioria da população que, por ainda não possuir uma consciência de classe, num movimento meio que desordenado e de forma não homogênea, tanto adere ao jogo desenvolvimentista buscando ampliá-lo, o que acaba por explicitar os seus limites, quanto o questiona, na medida em que busca formas alternativas ao mesmo, ainda que não sejam projetos que revolucionem toda a sociedade, mas que, no limite, acabam por denunciar o caráter perverso do modo de produção capitalista.

Em tais circunstâncias, o chamado desenvolvimento regional é incorporado no rol de elementos estratégico de dominação hegemônica num mundo globalizado, sendo que a sua força, ironicamente, está justamente em não se deixar perder a noção de totalidade, haja vista que neste processo incorporou-se também à perspectiva de competição regional, a partir da qual todo o globo compete entre si.

Neste sentido, a divisão internacional do trabalho adapta-se em divisão regional do trabalho, provocando crescimentos econômicos desiguais tanto entre países quanto em seus próprios interiores. O capital por sua vez, se torna mais ágil podendo tanto emprestar um dinamismo sem precedentes a uma região, quanto torná-la miserável de uma hora para outra.

Contudo, esta não é a única racionalidade que age, pois num processo dinâmico, novamente recordando Santos (2008), quando o mesmo nomina duas forças que simultaneamente agem sobre os lugares (as verticalidades e as horizontalidades), a hegemonia de um modelo de desenvolvimento sobre uma região não leva ao desaparecimento de contrapropostas, muito embora, tenha o poder de relegá-las à espaços alternativos e de difusão restrita.

Fica claro, assim, que, muito embora os sujeitos sociais dos municípios de Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso recebam e encampem um desenvolvimento engendrado externamente, que os submetem a uma lógica social vinculada à dinâmica do capital de origem externa, tanto para produzir, quanto para vender seus produtos, em suas cotidianidades as contradições deste processo os obrigam a reagir, seja de forma conservadora exigindo um ajuste no processo, ou então questionando o processo e aventando um outro caminho.

Porém, internamente, a sociedade não é homogênea e nem democrática, no que diz respeito à sua riqueza. Nem todos se beneficiam num mesmo patamar dos possíveis ganhos gerados por um desenvolvimento fundamentado no agronegócio e nem todos sentem com o mesmo peso as desventuras do mesmo. Nestes municípios, em consonância com o modo de produção capitalista, a sociedade é dividida em classes, mas esta divisão não aparece socialmente de forma tão explícita e se isso ocasionalmente se explicita, a mesma nem sempre tem sentido de negatividade.

E não obstante a isto, pelo fato destes municípios possuírem muitas pequenas e médias propriedades, razões e lógicas classistas às vezes se confundem. Os proprietários de terras se veem num mesmo patamar social, identificando-se como patrões, o que indica que as crises do capitalismo são vistas como crises que afetam a todos indistintamente e da mesma maneira. Mas isto não anula o fato que “paralelamente, forças centrípetas e forças centrífugas atravessam o território, como tendência ao mesmo tempo contrastantes e confluentes, agindo em diversos níveis e escalas”. (Santos, 2008, p. 286).

Isto significa que, num mesmo processo, há tanto uma afirmação do desenvolvimento proposto pelo agronegócio, quanto uma negação deste mesmo processo gerado por suas próprias contradições, podendo ainda haver manifestações que indicam inconformidade com este modelo.

O que fica claro é que os três municípios aqui analisados sintetizam um processo histórico desenvolvido em grande parte da Amazônia Legal. E nesse sentido, tanto em Lucas do Rio Verde, quanto em Nova Mutum e em Sorriso, que são incorporados na dinâmica do agronegócio a partir de meados de 1990, a propriedade fundiária como um meio de produção é incorporada à dinâmica globalizante do modo de produção capitalista. A propriedade fundiária torna-se uma mercadoria valorizada, fruto de uma especulação imobiliária com certeza, mas também como uma mercadoria que incorpora trabalho realizado, que até então de forma geral servia basicamente como instrumento de reserva de valor ou então recomeço para famílias de agricultores de outras regiões que se encontravam pressionadas pelo processo de modernização da agricultura. O preço da terra que era considerado baixo no início da colonização, embora não fosse de acesso a todos, além de ser objeto de disputa, agora se torna objeto de mercado visado pelo capital.

E corroborando com o quadro empírico apresentado, Santos e Silveira (2010, p. 131), ainda acrescentam que no caso brasileiro, e aqui se pontua os exemplos de Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso, “a subordinação às lógicas globais é evidente não apenas pela presença dos atores hegemônicos, mas também porque estes se utilizam de objetos técnicos contemporâneos. E esse arranjo de objetos modernos acaba restringindo seu uso a um pequeno grupo de firmas e, portanto, induzindo a ações excludentes”.

A partir de tais elementos, o que se podemos assinalar é que o Complexo Agroindustrial da soja impõe cada vez mais uma sujeição ao agricultor sobre todos os momentos do processo produtivo numa engrenagem que alimenta e induz uma dependência cada vez mais forte junto ao grande capital, majoritariamente internacionalizado.

O agricultor, neste processo, atraído muitas vezes pelo alto volume de capital que a soja movimenta e por perspectivas de bons rendimentos, entra neste circuito complexo

dominado pelo capital internacional tanto “antes da porteira” quanto “dentro e fora da porteira”.

E como o desenvolvimento do modo de produção capitalista se dá através de suas contradições, sendo uma delas a centralização de capital, o agricultor capitalista é envolvido neste processo, primeiramente, via endividamento, ou seja, suas mercadorias detêm no mercado um valor menor que as mercadorias da burguesia internacional, o que indica que terá que apresentar uma produção sempre maior para manter uma mesma taxa de lucro, e como o processo é perverso, ele acaba tomando dinheiro emprestado para fazer frente a este círculo vicioso. Muitos não conseguem se manter nesta ciranda, sendo levados a se desfazerem de seus meios de produção ou então emprestando-os por uma renda segura via arrendamento.

Ocorre aí um fenômeno peculiar ao agronegócio: o aperfeiçoamento técnico embutido nas máquinas, sementes melhoradas e insumos, que, em última instância, significa trabalho embutido, substitui cada vez mais o trabalho vivo do empregado rural. Contudo, como este ainda é necessário em algumas fases da produção, o patrão o contrata na perspectiva de extrair o máximo de mais-valia possível; contratando-o de forma esporádica para não ter que pagar o seu tempo livre e pagando-o apenas o necessário para garantir o trabalho realizado.

O que fica claro também, é que há uma racionalidade que permeia o agronegócio como um todo. A despeito do aumento de capital que circula ano a ano neste processo, o trabalho embutido nos avanços técnicos e científicos do setor têm resultado em algumas situações geradoras de futuros tensionamentos sociais: uma, é a incorporação cada vez mais de terras como meio de produção no processo, e, a outra, é a manutenção, com tendências de queda no número de trabalhadores necessários. E como o micro e pequeno agricultor local, via de regra, precisa de um complemento financeiro para dar conta do sustento seu e de sua família, ele o tem procurado cada vez mais na cidade dado ao encolhimento dos postos de trabalho no campo. Soma-se a isto o fato de muitos trabalhadores temporários oriundos do Nordeste não voltarem a seus lugares de origem, além de trazerem toda a família.

Verificou-se também através da pesquisa, que no bojo das relações sociais se constroem mecanismos com força ideológica a fim de “naturalizar” o agronegócio. Ou seja, passa-se a acreditar na “vocaçãõ” natural para o agronegócio dado a paisagem e a fertilidade do solo. É possível afirmar, assim, que se possa com Santos (2008) reconhecer que em lugares como Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso instala-se a partir das relações sociais de produção uma tecnoesfera e uma psicofera. A tecnoesfera “se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio e, desse modo, frequentemente traduz interesses distantes; desde, porém, que se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese” (Santos, 2008, p. 295). Neste sentido, a dinâmica estabelecida pelo agronegócio recria o contexto a partir de interesses específicos que nem sempre traduz as necessidades da maioria da população local. Já a psicofera se refere ao “reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno de vida, fornecendo regras à racionalidade, ou estimulando o imaginário”. (Santos, 2008, p. 295).

Tanto a tecnoesfera e a psicosfera que são redutíveis uma à outra, são locais, porém, “constituem o produto de uma sociedade bem mais ampla que o lugar. Sua inspiração e suas leis têm dimensões mais amplas e mais complexas. [...] são os dois pilares com os quais o meio científico-técnico introduz a racionalidade, a irracionalidade e a contraracionalidade, no próprio conteúdo do território”. (Santos, 2008, p. 295).

Com tal entendimento, reafirma-se: o desenvolvimento promovido pelo agronegócio é contraditório e os sujeitos que convivem neste processo, mesmo que alimentem tal contradição, nem sempre se dão conta disto, pois estão envolvidos numa dinâmica que induz a uma adesão aos valores hegemônicos, mesmo que estes mesmos sujeitos não usufruam de forma duradoura das supostas benesses geradas por esse desenvolvimento.

Assim, explicar e compreender como Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso, constroem seus processos de desenvolvimento pautados no agronegócio, tendo como referência suas relações sociais, o que implica em dizer que este processo é contraditório em sua essência, requer que se tenha como indicador principal o processo histórico construído ao longo da história do Brasil e como o mesmo se insere no capitalismo mundial. Logo, é no uso do território, a partir de relações sociais concretas, que se torna possível assinalar que Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso apesar de estarem inseridos num processo mundial, têm especificidades que os caracterizam enquanto tais e, no processo em questão, estes três municípios se caracterizam por construir seus cotidianos por meio de relações sociais engendradas e relacionadas ao agronegócio.

Representam, assim, a materialização de relações sociais construídas num país que se integra no circuito mundializado do capitalismo de forma subalterna, passiva. Logo, a forma como essa integração ocorre não altera o desenvolvimento do mesmo. Contudo, tais municípios materializam também as contradições herdadas deste processo: contradições estas que indicam principalmente que a questão da distribuição da terra no Brasil tem sido trabalhada, sem desmontar os mecanismos históricos construídos desde o período colonial, ou seja, a sua concentração e a expulsão do agricultor familiar do campo.

Tais municípios reproduzem, ainda de forma cabal, como o capital insere-se no mundo agrário. É um processo de sedução perpetrado via benefícios fiscais, facilidades de toda monta e garantias de riscos mínimos. Contudo, por mais que a elite política e econômica brasileira procure controlar a lógica capitalista em solo nacional, no plano internacional as contradições geradas por este modo de produção têm levado a reajustes que impõem aos países periféricos que se adaptem de forma drástica aos novos contextos.

Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso também ilustram este processo. Nos ajustes capitalistas, o mercado agora globalizado, promove uma divisão internacional do trabalho intensificando especializações, criando espaços artificiais portadores de relações sociais induzidas externamente, funcionais. Assim, os três municípios além de atender uma demanda social interna originada pela questão agrária, ou seja, lugar de acolhimento de uma população em processo de exclusão de outras regiões, passam também a atender demandas econômicas geradas no plano nacional e internacional. Produzir alimentos, mais especificamente a soja, para o mercado internacional, assim como contribuir para promover equilíbrio nas contas nacionais.

Neste contexto, o desenvolvimento dos Complexos Agroindustriais gerado nestes três municípios representa muito pouco uma opção social local autônoma. O mesmo é promovido via Estado que canaliza políticas de financiamentos para determinados produtos. Contudo, o capital é seletivo, desigual, procura manter um equilíbrio entre demanda e oferta de produtos, o que implica em dizer que há um processo de regionalização produtiva. Nem todos os municípios, com características predominantemente rurais, apresentam o mesmo ritmo produtivo.

Porém, tal uso do território, dotando-o de uma vocação produtiva para fins de mercado, não o protege das contradições inerentes ao capitalismo. Uma é a concentração dos meios de produção e da riqueza gerada nas mãos de poucos. E, como a terra é um dos principais meios produtivos destes municípios, a mesma cada vez mais se concentra, levando a um processo crescente de proletarização da população local. Outra contradição, diz respeito a concentração da riqueza gerada: o mercado e a indústria monopolizados por grandes grupos econômicos a drenam de forma cada vez mais acentuada.

Assim, em suas relações sociais, os habitantes destes municípios participam de processos cujo centro de decisões é distante. Procuram se adaptar ao mercado da melhor forma. Nesse sentido, o que se conclui é que o agronegócio engendrado em Lucas do Rio Verde, Nova Mutum e Sorriso, enquanto externalização de prática social historicamente determinada tem que ser explicado e compreendido enquanto processo dinâmico do capitalismo, logo, o agronegócio é desenvolvimento.

Isto implica em dizer que o mesmo é uma afirmação do modo de produção capitalista e, qualquer tentativa de recortar o fenômeno do agronegócio enquanto algo em si mesmo é parcial e incompleto, logo, limitado. A grande produção de soja que propicia índices econômicos e sociais que caracterizam estes municípios enquanto ricos e desenvolvidos em relação à realidade brasileira não esconde porém, um processo de marginalização crescente de parcela significativa da população destes três municípios que, ou vivem descapitalizados e endividados em propriedades rurais ou então estão contribuindo para um aumento da população residente em bairros populares, periféricos, empobrecidos, que usufruem bem pouco da riqueza gerada pelo agronegócio.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, M. J. *Fundamentos de agronegócios*. 2. ed. 3ª. reimp., São Paulo: Atlas, 2008.
- BATALHA, M. O. Sistemas Agroindustriais: Definições e correntes metodológicas. In: _____. (Coord.). *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Atlas, V. I., 1997.
- BECKER, B. K. A Amazônia pós Eco-92. In: BURRSZTJN, M. (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. *Brasil: Uma nova potência na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- BERNARDES, A.; ZERBINI, A.; GOMES, A; *et al.* O Papel ativo da Geografia: Um manifesto. *Biblio 3W*. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona nº 270, 24 de enero de 2001.

- BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 1964.
- _____. *Lei nº 5.727 de 04 de novembro de 1971*. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Brasília, 1971.
- CHAUÍ, M. A História no pensamento de Marx. In: BORON, A. A.; AMADEO, J.; GONZÁLEZ, S. (Orgs.). *A Teoria Marxista hoje: problemas e perspectivas*. 1ª. Ed., Buenos Aires/São Paulo: CLACSO/Expressão Popular, 2006.
- CORRÊA, R. L. *Trajatórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. 18. ed., São Paulo: Edições Loyola. 2009.
- LIMONAD, E. Brasil Século XXI, Regionalizar para quê? In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.). *Brasil, século XXI por uma nova regionalização: agentes, processos, escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 9. ed. Revista e ampliada, São Paulo: Editora Contexto, 2010.
- MARX, K. *O Capital*. Ed. Resumida. 7. ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- _____. *Para a Crítica da Economia Política*. Salário, preço e lucro: O rendimento e suas fontes: A economia vulgar. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Col. Os Economistas).
- _____. *A ideologia alemã*. 2. tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MARX, K.; ENGELS, F. *Obras Escolhidas*. v.3, Rio de Janeiro: Editora e Gráfica Polar, 1963
- MOREIRA, R. J. Renda da natureza e territorialização do capital: reinterpretando a renda da terra na competição intercapitalista. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 4, julho 1995: 89-111.
- MÜLLER, G.. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: HUCITEC/EDUC, 1989.
- _____. *Brasil Agrário: heranças e tendências*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, julho/setembro 1993.
- NEVES, M. F. A década do agronegócio. In: NEVES, M. F.; ZYLBERSTAJN, D.; NEVES, E. M. (Orgs.). *Agronegócio do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SANTOS, M. O retorno do território. In: *Osal: Observatório Social de América Latina*. Año 6 nº 16 (jun 2005) Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 13ª. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- SAUER, S. *Agricultura familiar versus Agronegócio: a dinâmica sócio-política do campo brasileiro*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. Texto para discussão nº 30.
- SILVA, J. G. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In: STÉDILE, J. P. (Org.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 1994.
- SILVEIRA, R. L. L. Complexo Agroindustrial, Rede e Território. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. (Orgs.). *Redes, Sociedades e Territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.
- ZYLBERSTAYN, D.. Firmas, Cadeias e Redes de Agronegócio. In: NEVES, M.; ZYLBERSTAJN, D.; NEVES, E. M. (Orgs.). *Agronegócio do Brasil*. Saraiva, 2005.

3

OS USOS DO TERRITÓRIO NAS REGIÕES
CARBONÍFERAS DO RIO GRANDE DO SUL

Gleicy Denise Vasques Moreira

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com grandes extensões territoriais e, além disso, possui uma grande diversidade geográfica. Tal diversidade, ao longo dos quatro séculos de ocupação e uso do território, foi sendo responsável pela configuração de inúmeras diferenciações regionais. Com isso, observa-se que ao longo do processo histórico, inúmeras combinações entre o aparato científico tecnológico, voltados ao uso do território, além da utilização da mão-de-obra, foram criando e recriando certos níveis de desenvolvimento, expressos sobretudo, por meio da expansão de rendas e do mercado.

Essa é a razão pela qual, ao longo de todo o século XX, uma das questões mais discutidas pelos intelectuais nacionais, independentemente do olhar que eles pudessem lançar sobre o país, esteve associada ao desenvolvimento da nação. Assim, como *a economia* foi considerada como a fala privilegiada da nação por Celso Furtado, *o povo* por Darcy Ribeiro e *a cultura* por Florestan Fernandes, pretende-se aqui, com base em Santos & Silveira (2004), considerar *o território* como a fala privilegiada da nação, ou melhor, da região.

Observa-se que, em diferentes períodos e de diferentes formas, parcelas do território, foram sendo chamadas a participar do processo de especialização produtiva, ora com o intuito de atender a demandas do setor externo, ora voltadas a atender demandas de um mercado interno nascente, o que nos traz o conceito de divisão territorial do trabalho.

Assim, com respaldo nos aportes teóricos de Santos & Silveira (2004), observou-se as transformações vivenciadas no território brasileiro, em diferentes épocas e de diferentes maneiras, proporcionaram a passagem de um meio natural, à um meio técnico e, finalmente, a um meio técnico-científico-informacional, tendo em vista que, ao longo da história da organização do território brasileiro, três momentos, podem ser identificados: os meios “naturais”, os meios técnicos e o meio técnico-científico-informacional. O olhar sobre as técnicas diversas no tempo e nos lugares, permite compreender como a sociedade foi

construindo uma história dos usos do território nacional. Em um período pré-técnico, a escassez era a dos instrumentos artificiais necessários ao domínio desse mundo natural.

Com o advento do período pós-guerras, observa-se a integração nacional, com a construção de estradas de rodagem, à continuação do estabelecimento das ferrovias e a uma nova industrialização. Um terceiro momento, ou fase, a ser observado é aquele em que prepondera a expansão e a difusão do meio técnico-científico-informacional.

Desta forma, seria impossível homogeneizar a compreensão do território nacional, razão pela qual, a proposta de uma compreensão acerca do desenvolvimento regional, permite focalizar em aspectos específicos, relacionados ao tempo e ao espaço daquele lugar.

Pode-se assim dizer que os portos, as ferrovias e as usinas de eletricidade permitiram a constituição dos primeiros sistemas de engenharia no território nacional. De outro lado, nos estados do sul do país, como Rio Grande do Sul, a política oficial de imigração e colonização marcou a forma de povoamento e de trabalho, em que os imigrantes constituíam uma mão-de-obra qualificada, detentores de um padrão de consumo que já conheciam ou almejavam ter acesso em seus países de origem, o que em grande medida, ajuda explicar o desenvolvimento industrial.

Sobre a integração da nação, de que fala Santos & Silveira (2004), pode-se caracterizá-la, por alguns elementos: o crescimento industrial intencional, alicerçado em um Programa de Substituição de Importações (PSI) e na forte intervenção do Estado, em intensificação pós crise dos anos de 1930, superando o crescimento industrial não-intencional, anteriormente vivenciado. Além disso, a própria construção de Brasília, tendo em vista que contribuiu para a expansão da rede de estradas, indispensável à afirmação do Estado sobre o conjunto do território, também era imprescindível para a expansão do consumo do que era produzido internamente.

Cabe ressaltar a forma como os movimentos no cenário internacional, após duas grandes guerras mundiais e a maior crise financeira capitalista, acabam por influenciar transformações também no cenário nacional, tendo em vista que se tem o início de uma etapa dentro do percurso capitalista, motivadas pela revolução científico-técnica e, assim, fazia necessário a expansão pelo mundo das firmas multinacionais, preparando assim todos os espaços mundiais para uma nova aventura que, na escala mundial, só iria frutificar plenamente trinta anos depois.

Todo esse ciclo de transformações, acompanham, portanto, o país, o território, integram a nação e tem uma duração, como todo ciclo, que se estende até da década de 1970, quando a necessidade de mudanças almejadas do ponto de vista social virá manifestar-se no campo político, como também, no campo econômico devido à queda da atividade que afetava o país como um todo e demonstrava uma ameaça à continuidade do modelo.

Desta forma, compreende-se que o Brasil viveu um período em que as indústrias foram instaladas com base em uma tecnologia superada, buscando a substituição de importações, com vistas às necessidades domésticas de consumo. Depois, a industrialização nacional foi determinada pelo industrial de mais alto nível, responsável por suprir a mesma faixa de

produtos industrializados que o mundo desenvolvido além, de viabilizar ao país bens de consumo ao mesmo tempo que bens de capital.

A partir disso, considera-se que os usos do território foram configurando o processo de divisão territorial do trabalho, com a internalização ou construção dos grandes sistemas de técnicos, com a formação dos circuitos espaciais de produção, ou seja, a incorporação das empresas, das rendas, e, ao mesmo tempo, o movimento em torno dos círculos de cooperação, com a abrangência dos sistemas normativos sobre o território, ou seja, o conjunto de normas técnicas, normas organizacionais e normas políticas, que foram sendo responsáveis pela regulação no usos do território.

Com isso, a tese “Divisão Territorial do Trabalho nas Regiões Carboníferas do Rio Grande do Sul: dinâmicas diferenciais e usos do território”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, sob a orientação do prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira, que serve como inspiração para a escrita deste capítulo, trabalha com o argumento de: considerar que a descoberta e o uso do carvão mineral, como fonte energética, sofreu a influência deste processo de divisão territorial do trabalho, e que também, esteve associado ao próprio processo de expansão dos usos do território nacional, no sul do Brasil, em particular, bem como, ao processo de expansão dos sistemas técnicos, que se desenvolveram, concomitantemente.

Em linhas gerais, observou-se que durante os séculos XVIII e XIX, embora a descoberta do carvão mineral no território nacional já tivesse ocorrido, o seu uso se fez de maneira não intencional, pois o nível de desenvolvimento da divisão territorial do trabalho, naquela região, não havia alcançado o meio técnico-científico, tal uso só intencionalidade, no início do século XX.

E, assim, como o território nacional foi sendo equipado a partir da segunda metade do século XX, a região de ocorrência de carvão mineral no Rio Grande do Sul, foi ganhando novos usos, de tal forma que, ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, a atividade de mineração do carvão foi sendo paulatinamente estimulada, via atuação dos atores públicos, destacando-se inicialmente seu uso regional (território gaúcho) para mais tarde, como energético para movimentação de ferrovias e, mais intensivamente quando da criação da Eletrobrás (1962), seu uso como energético no sistema de geração de energia elétrica, além de outros usos nesta tese identificados.

O uso do carvão voltado a geração de energia para o setor elétrico nacional, tenderia a preponderar, ao longo dos anos de 1980 e 1990, porém, já inserido num contexto de intensificação do meio técnico-científico-informacional, com a globalização e, conseqüentemente, o acirramento das contradições do capital, representados nas mudanças das normas técnicas, organizacionais e políticas.

Assim, com a finalidade de contextualizar e delimitar o foco da pesquisa desenvolvida ao longo da tese, é apresentada uma periodização, abrangendo a constituição das unidades do complexo carbonífero no Estado do Rio Grande do Sul, da seguinte forma: i) até os anos da década de 1950, período em que a matriz energética mundial esteve fortemente vinculada ao uso do carvão e as atividades de exploração do carvão no estado, em certa medida, reproduziam a lógica do uso do carvão no sistema de geração de energia, que se denominou

fase de formação; ii) dos anos 1950 a 1980 fase da expansão industrial brasileira, respaldada em grandes projetos de investimento público, com enfoque no desenvolvimento nacional, o que reforçava a existência de um sistema de geração de energia diversificado, que se denominou denominar fase de expansão; e, iii) dos anos 1980 em diante, em que se observou duas características decorrentes do próprio processo de transformações econômicas: os efeitos do enxugamento das contas públicas brasileiras e, a conseqüente estagnação em setores estratégicos, como o de geração de energia e a necessidade de reestruturação produtiva, aumentando as pressões por melhores condições de infraestrutura para o desenvolvimento produtivo, que se denominou fase de modernização.

Este capítulo apresenta, além desses comentários introdutórios sobre o objeto de pesquisa, as indagações que nortearam a pesquisa, a fundamentação teórica e a relevância de conceitos utilizados, bem como, uma breve contribuição acerca dos processos de formação, expansão e modernização da atividade carbonífera no território do Rio Grande do Sul, por meio da configuração dos usos do território, com ênfase na observação dos circuitos espaciais de produção e círculos de cooperação.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DE PESQUISA

A partir das considerações, delineou-se o seguinte problema de pesquisa: **como se constitui e se processa historicamente a divisão territorial do trabalho (circuito espacial de produção e círculos de cooperação) nas regiões carboníferas do Rio Grande do Sul?**

Como suporte na reflexão sobre o tema, foi utilizado um conjunto de questões norteadoras da pesquisa: a) Qual a constituição, funcionamento e configuração do circuito espacial de produção na atividade carbonífera gaúcha? Como as diferentes etapas do processo de exploração e uso do carvão mineral, articulam os distintos lugares da região, e articulam a região com os demais espaços nacionais e mundiais? b) Quais os círculos de cooperação que envolvem a atividade carbonífera gaúcha? Como se estabelecem as relações entre lugares e agentes por intermédio dos fluxos de informação? Como opera a logística e o uso e a organização do território gaúcho frente a essa atividade? c) Quais os arranjos espaciais pretéritos e as novas ações e objetos, na atividade carbonífera? Como se estabelece a regulação que envolve as ações do Estado e das empresas?

Como objetivo geral e, com base nas considerações anteriores, a pesquisa de tese buscou: analisar como se constituiu e se processou historicamente a divisão territorial do trabalho (circuito espacial de produção e círculos de cooperação) nas regiões carboníferas do Rio Grande do Sul.

A pesquisa configurou-se como *descritiva e interpretativa* tendo em vista a análise das principais políticas voltadas à estruturação do setor elétrico nacional, em que se insere a discussão acerca do uso do carvão mineral como energético em usinas termelétricas e de que forma este processo intensifica a divisão territorial do trabalho, configurando o circuito espacial de produção e os círculos de cooperação em torno, da atividade carbonífera no Rio Grande do Sul. Para alcançar os objetivos propostos utilizou-se, como referencial teórico, o método

de abordagem *dialético-histórico* fundamentado nas contribuições de Milton Santos, Maria Laura Silveira, Roberto Lobato Corrêa, Rogério Haesbaert, Leila Dias, entre outros, por meio das categorias e conceitos que são abordados no referencial teórico, quais sejam: sistemas de objetos, sistemas de ações, sistemas técnicos, sistemas de normas, redes, escalas geográficas, divisão territorial do trabalho, circuito espacial de produção, círculos de cooperação.

A respeito das técnicas de pesquisa, realizou-se a *análise documental* e o estudo de *revisão bibliográfica* para contextualizar historicamente, o processo de ocupação e uso do território do Rio Grande do Sul, em torno da atividade de extração do carvão, com fins energéticos.

Também subsidiou-se a pesquisa com a utilização de *dados secundários* e pesquisa documental, com informações de fontes oficiais, como o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Associação Brasileira de Carvão Mineral (ABCM), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Ministério das Minas e Energia (MME), Serviço Geológico do Brasil (CPRM), Companhia Riograndense de Mineração (CRM), entre outros, que permitiram compreenderem a dimensão da geração elétrica nacional, a proporção da geração elétrica a partir do uso do carvão mineral, além, de toda a estrutura normativa que regula o setor, por meio de diferentes instituições.

Por fim, também, foi realizada *pesquisa de campo*, por meio de *entrevistas* com os atores que configuram o circuito espacial de produção do carvão, com as duas principais empresas de mineração na região a CRM e a TRACTEBEL, o sindicato da categoria, o prefeito do município, o conselho de desenvolvimento regional, a companhia de geração termelétrica que atua na região e a fundação de ciência e tecnologia do Estado.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

Levando-se em conta que o capital não se distribui de forma homogênea em um dado território, quer seja de um país ou de uma região, compreende-se que a análise espacial deve ter como pano de fundo o capital global, que é a totalidade dos capitais presentes na formação territorial, ou seja, o capital global, o capital variável, o capital fixo e que se reflete na formação socioeconômica do Estado-nação. Neste processo, a distribuição geográfica do capital e a organização espacial que dela resulta passam sempre por uma dialética entre as formas complexas e as formas complementares de uso do capital, ou seja, entre atividades intensivas em capital e atividades intensivas em mão-de-obra.

Cabe mencionar, que tal processo pode ser evidenciado pela presença concomitante de três lógicas: a prevalência das políticas neoliberais, em contraposição ao planejamento estatal; o predomínio da acumulação financeira (pública e privada), em detrimento a expansão das trocas e rendas e; o uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação, que sustenta a mundialização da produção, dos serviços e do consumo (Santos & Silveira, 2004).

Todo esse conjunto de movimentos de fluxos, notadamente o de capital, carrega consigo uma crescente dispersão territorial das etapas produtivas, combinada por uma maior integração funcional e de comando, que por sua vez, aprofunda a divisão territorial do

trabalho, e nesse sentido, direciona aos conceitos de circuito espacial de produção e de círculos de cooperação que podem contribuir para o entendimento desse processo.

Com isso, apresenta-se o conjunto de conceitos e de categorias que servem como sustentáculo no processo analítico-interpretativo, sobre o objeto da pesquisa em tela.

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONCEITOS

O espaço geográfico enquanto conjunto de sistemas de objetos e de ações

Com o advento da década de 1970, a geografia passa a verificar a expansão de uma concepção crítica, respaldada no materialismo histórico e dialético em que o espaço geográfico, pode ser compreendido com um conjunto de elementos fixados em cada lugar e que vão permitir que as ações desenvolvidas modifiquem o próprio lugar, que recriam as condições ambientais e as condições sociais (Santos, 1996).

Neste sentido, o Santos (1996) reforça a importância da ação, pois só o homem tem ação, ou seja, trabalha com objetivos, finalidades, que envolvem outros indivíduos, empresas e instituições. Além disso, as ações resultam de necessidades, naturais ou criadas, como são as necessidades: materiais, imateriais, econômicas, sociais, culturais, morais, afetivas, das quais desdobram-se em funções, que se realizam por meio de objetos.

Com isso, percebe-se uma alteração no valor do objeto, tendo em vista a mudança na teia de relações em que está inscrito. Porém, para qualquer objeto, a existência histórica depende de sua inserção numa série de eventos (uma ordem vertical) e sua existência geográfica é dada pelas relações sociais a que o objeto se subordina, e que determinam as relações técnicas ou de vizinhança mantidas com outros objetos (uma ordem horizontal) (Santos, 1996).

Sistemas técnicos e Sistemas de Normas

A construção do conceito de território, permeia, em alguma medida, a compreensão da dimensão econômica. Haesbaert (2014) destaca que entre os autores da geografia, Milton Santos mostra uma concepção mais relevante e teoricamente mais consistente, na qual o uso, inclusive em seu aspecto econômico é o definidor por excelência do território.

Haesbaert (2014) esclarece que, na concepção de Santos (1994), o amálgama territorial, anteriormente definido pela energia decorrente dos próprios processos naturais, vai sendo superado, ao longo do tempo à informação, que na visão do autor é o hoje o instrumento de união entre as diversas partes de um território. Assim, o território reúne informações que o vinculam a um contexto técnico e a um conteúdo político, dos quais decorrem um movimento dialético, manifesto em um controle local da técnica de produção e um controle remoto reflexo da parcela política de produção.

Pode-se considerar, conforme explica Santos (2005) que o Estado-Nação foi um divisor de águas introduzindo a noção jurídico-política de território, decorrente do conhecimento e da conquista do mundo, desde o Estado Moderno (século XVI) e do Iluminismo (século XVIII) à era da valorização dos recursos naturais (após 1970), neste contexto, o território,

segundo o mesmo autor, era o fundamento do Estado-Nação, no entanto, na dialética do mundo concreto, evoluímos da noção antiga de Estado Territorial, para a noção pós-moderna de transnacionalização do território. *Mas, assim como antes tudo não era, digamos assim, território “estatizado”, hoje tudo não é estritamente “transnacionalizado”.*

Para Santos (2005) o território usado é fruto da intervenção humana, portanto, passível de comportar uma dialética, que se expressa em diferentes níveis de controles: um controle “local” da parcela “técnica” da produção e um controle remoto da parcela “técnica” da produção e um controle remoto da parcela política da produção.

Esse é o meio técnico-científico-informacional, expressão geográfica da globalização, em que se desenvolvem os movimentos: da população, da distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços e o arcabouço normativo: a legislação civil, fiscal e financeira, incluída aí a cidadania, com seu alcance que lhe for peculiar

Os sistemas de engenharia, ao mesmo tempo em que proporcionam instrumentos de trabalho, exibem a combinação única de técnicas no lugar. Para Silveira (1997), podemos observar que esses sistemas, que nada mais são que camadas de trabalho morto, ganham seu movimento graças a presença de um trabalho vivo, sendo este respaldado em imperativos técnicos, organizacionais e políticos.

Assim, para Silveira (1997) a regulação se faz, por:

- normas técnicas, voltadas ao funcionamento dos objetos técnicos, especializados, é assegurado pela imposição de normas técnicas rígidas visando à fluidez do espaço, visando a homogeneização. *Trata-se da predominância de um único sistema técnico nos lugares, antevia M. Santos (1993: 164), uma tendência à unicidade técnica que é a base material da globalização.*
- normas organizacionais, que trazem consigo o caráter de flexibilidade, um conjunto de novas normas de organização que buscam criar um âmbito de fluidez nas relações entre as firmas, destas com os consumidores e com a força de trabalho, sempre mediadas pelos objetos técnicos. *A flexibilidade nas formas de contratação da força de trabalho admitiria três níveis, na opinião de J. E. Faria (1995:11), aqueles trabalhadores polivalentes estáveis capazes de uma flexibilidade funcional, a mão-de-obra periférica de baixa qualificação demissível segundo as necessidades da empresa, e por fim, os trabalhadores externos, contratados eventualmente por tarefa.*
- normas políticas, que seriam aquelas que envolvem as relações de cooperação e disputa entre o Estado e o Mercado, o que, em outras palavras determinaria o bom funcionamento dos sistemas de engenharia. *O Estado coopera, ativamente, nos desígnios da nova forma de organização, uma vez que, como explica B. Becker (1984:21), ele não é um mediador neutro, mas age em favor de grupos dominantes e permite à corporação transnacional se expandir nos países periféricos.*

Para Silveira (1997) todo o aparato regulatório surgiria como produto da contradição entre a necessidade de fluidez e a necessidade da norma, tendo em vista que é no âmbito das normas políticas que se assegura o uso dos novos objetos técnicos pelo Estado-Nação, o que cria um ambiente no mercado global, mais voltado a cooperação do que a disputa.

Os objetos técnicos da atualidade são criados para permitir uma comunicação entre si e para responder a uma finalidade, para isso, precisam dispor de uma forte base intelectual, que dá suporte a pesquisa e não a descoberta ocasional, a ciência e não a experiência, o que mostra a existência de um comando, ou um controle nos processos.

Com isso, fica claro que toda a transformação vivenciada pela sociedade está enredada num processo de intensificação da competitividade. Por esta razão, os sistemas técnicos atuais são formados de objetos com alto nível de especialização. Porém, cabe destacar que essa busca insana pela competitividade, obviamente, não provém dos sistemas técnicos, mas, de uma ordem política, que emana dos atores globais, como empresas, bancos e demais instituições de alcance global, com atuação em lugares e regiões específicos.

Redes

Pode-se observar nos últimos vinte anos a considerável expansão da noção de rede, em que se sobressai um contexto caracterizado, segundo Dias (2005), pela aceleração de pelo menos quatro grandes fluxos que atravessam o espaço geográfico: os movimentos de pessoas ou fluxos migratórios; os movimentos comerciais ou fluxos de mercadorias; os movimentos de informações ou fluxos informacionais; e os movimentos de capitais ou fluxos monetários e financeiros.

Com isso, observa-se que o conceito de redes, pode-se associar a dinâmica dos atores que as engendram, através do desenho, da modelagem e da regulação, por meio de suas ações e estratégias. Mas, também, pode-se associar ao próprio movimento endógeno do território, pelas conexões entre agentes, pela proximidade espacial, além dos movimentos exógenos, que fazem do território um lugar para diferentes escalas de organização espacial, conforme Dias (2005).

Vale ressaltar, que esse processo é permeado pelo peso político da sociedade, por meio das qualificações de uso da materialidade imóvel e duradoura. Porém, cabe lembrar que o peso da sociedade, seja ela local, regional ou nacional, é contrabalançado pela participação no mundo da competitividade, ou seja, na escala global, o que leva ao aprofundamento das novas relações técnicas e das novas relações capitalistas.

Escalas Geográficas

O conceito de escala na geografia significa tanto a fração de divisão de uma superfície representada, como também um indicador do tamanho do espaço considerado, neste caso uma classificação de ordens de grandeza, já em outras disciplinas, remete ao sentido de medida do fenômeno, conforme destaca Castro (2000).

Para Castro (2000) a escala é um artifício analítico que dá visibilidade ao real, uma projeção do real, em que se compreende que o real só pode ser apreendido por representação e por fragmentação, a escala constitui uma prática, de observação e elaboração do mundo.

Em se tratando de espaço social, cabe destacar a influência e a dinâmica dos atores sociais, tanto atores públicos como atores privados, além das diferentes escalas do processo

decisório, em que está presente a questão da repartição de poder, entre os diversos grupos da sociedade.

Nesse sentido, compreende-se que a noção de escalas está diretamente associada ao período em que determinado sistema técnico é incorporado ao território e qual a amplitude de sua repercussão no território. Daí a noção de escalas: uma escala global, que diria respeito ao processo de modernização que pode acontecer e influenciar todo o globo, a escala nacional, que intermedeia essa modernização de maneira regulatória, bem como as escalas regionais, que aglutinam um dado processo de modernização, ou não, bem como criam uma certa homogeneidade dentro de sua continuidade.

Divisão Territorial do Trabalho, Circuito Espacial de Produção e Círculos de Cooperação

A configuração da sociedade atual permite observar como um novo conjunto de técnicas torna-se hegemônico e constitui a base material da vida da sociedade e que se expressam por seus movimentos, pela distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, pelo arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, somadas a ação da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico. “A divisão territorial do trabalho cria uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições”. (Santos & Silveira, 2004, p. 11).

Nesse sentido, compreende-se que o território se destaca pelo papel das formas geográficas materiais e o papel das formas sociais, jurídicas e políticas, que trazem consigo, um emaranhado de ciência, de técnica e de informação. Mas, além disso, mostra-se relevante a história do povoamento, visto sob o enfoque da ocupação econômica, bem como dos sistemas de movimento de homens, capitais, produtos, mercadorias, serviços, mensagens, ordens.

Com isso, observa-se que a regulação política do território e a regulação do território pelo mercado, constituem o resultado do processo de influências exercidas pelo mercado externo na vida econômica do país, pois acaba por orientar uma boa parcela dos recursos coletivos para a criação de infraestruturas, serviços e formas de organização do trabalho, com vistas ao cumprimento do imperativo da competitividade e, ao mesmo tempo, mostram como se estabelece a divisão territorial do trabalho.

Compreende-se que a divisão territorial do trabalho mostra uma visão mais ou menos estática do espaço de um país, um retrato onde cada porção revela especializações mais ou menos nítidas, nascidas à luz de processos antigos e modernos.

No entanto, para compreender a dinâmica dos acontecimentos, os movimentos que circundam o território fazem-se necessário o uso de uma abordagem que leve em conta os circuitos espaciais da produção, que são caracterizados pela circulação de bens e produtos e, por isso, oferecem uma visão dinâmica, apontando a maneira como os fluxos perpassam o território (Santos & Silveira, 2004).

Dessa forma, a divisão do processo produtivo no espaço como circuitos espaciais da produção e círculos de cooperação, permite definir as diversas etapas do processo

produtivo, desde a sua origem até o consumo final, que serão configuradas em um arranjo de circulação dos fluxos materiais e imateriais.

Numa etapa em que as relações sociais de produção não se dão mais apenas por contiguidade territorial, pode se considerar como elementos que complementam a produção: os serviços financeiros, de distribuição, de comercialização da produção e de comunicação.

A partir das considerações de Silveira (2009), na atual etapa das relações de produção, em que se destaca o processo de globalização, as regiões exercem um papel de controle sobre a sociedade como um todo. Desse modo, a formação socioespacial de um país revela ao mesmo tempo, o movimento do todo, que é a forma como o território é utilizado e o movimento das partes, que são as regiões dinâmicas em menor grau de evidência. A unidade desse conjunto de processos e estruturas não existiria sem o Estado, o que reforça a ideia de que a natureza transformadora dos processos sociais contemporâneos exige, mais do que nunca, ver a região como um conceito dinâmico e não como uma categoria que cristaliza os conteúdos do passado.

Os territórios nacionais se modernizam com a entrada de várias regiões, que antes não eram valorizadas, mas, cabe ressaltar que os eventos anteriores também haviam sido seletivos e, por isso, herdaram-se polarizações do passado, cuja resistência ao novo, em virtude das formas materiais, normativas e culturais, contribuíram para a fragmentação socioespacial. Em outras palavras, a dinâmica de globalização não apaga os restos do passado, porém modificam seus significados e agregam aos já existentes novos objetos e novas ações características dos tempos atuais.

Compreende-se que a presença de horizontalidades e de verticalidades contribuem para explicar tanto a acumulação das funções nas regiões e cidades como o esvaziamento e, especialmente, a indagar sobre a natureza das novas regulações. Nesse sentido, cada ponto ou área representam uma ou alguma etapa técnica, que se constituem em momentos isolados de uma cadeia de produção extrovertida, ou seja, voltada para fora e que dificilmente se completa na região ou país. Para Silveira (2009) as regras de competitividade se referem mais ao produto global do que a dinâmica do lugar, subordinando o trabalho local e nacional as demandas das firmas. Com isso, as fusões das empresas tendem a ampliar a presença de capitais e firmas globais no território e, ao mesmo tempo, ampliam os desequilíbrios e as novas formas de manifestação do setor externo na economia, em detrimento do setor interno.

Assim, observa-se que para as grandes empresas, a política interna ou a política internacional de cada país constituem-se em apenas um dos elementos do seu processo produtivo e assim, se para o equilíbrio interno da firma, for mais rentável dividir as etapas técnicas de sua produção e abarcar as diferentes regiões do país, também se torna necessário unificar as etapas, construindo verdadeiros círculos de cooperação que incluem o território na forma de ordens, informações, propaganda, dinheiro e outros instrumentos financeiros.

O poder público vê aumentar cotidianamente o tamanho de seus gastos para viabilizar efetivamente a entrada de novos capitais em seu território. Com isso, os elementos regionais são modificados para atrair a implantação de grandes empresas, num contexto de disputas

políticas, o que demonstra a necessidade de estudar a norma como forma e a política como processo para entender-se o funcionamento das porções do território. O resultado disso é a escassez de recursos, bens e serviços universais no resto do território e, em consequência, um exercício desigual da democracia (Silveira, 2009).

A distribuição espacial das atividades econômicas e a articulação entre as diferentes etapas do processo produtivo são profundamente afetadas com a crescente especialização produtiva dos lugares, facilitada por uma combinação entre o desenvolvimento dos sistemas de transportes e comunicações e a política de Estados e empresas, que ampliam os fluxos materiais e informacionais, tornando-os cada vez mais complexos.

O espaço, nesta perspectiva, é visto como um elemento ativo, que permite a presença de diversos circuitos espaciais produtivos, com formas e conteúdos funcionais diretamente racionalizados para atender aos interesses das grandes corporações, tornando o espaço um mosaico.

Dessa forma, compreende-se que o processo de divisão territorial do trabalho, precisa ser captado em seu movimento, ou seja, conforme os processos de circulação de bens e serviços, que perpassam o território de maneira dinâmica tendo em vista a lógica global que afeta intensamente, diferentes lugares, daí a proposta de análise por meio do circuito espacial de produção e dos círculos de cooperação, sendo que estes últimos evidenciarão a centralidade dos fluxos imateriais na análise geográfica.

No entanto, para a operacionalização dos conceitos de circuito espacial de produção e dos círculos de cooperação, como ferramentas indispensáveis para a compreensão do atual estágio de divisão territorial do trabalho, em que se acentuam as lógicas das diferentes escalas, como as que processam entre as empresas; entre empresas e poderes públicos locais, regionais e nacionais; entre empresas, associações e instituições, faz-se necessária uma orientação metodológica: em que, a análise dos circuitos espaciais produtivos associa-se a identificação da *atividade produtiva dominante*, dos quais decorrem seus principais aspectos técnicos e normativos e a partir da percepção dos diversos agentes, com objetivos e interesses próprios, chegar-se-ia a configuração dos círculos de cooperação cada vez mais intensos e extensos e as respectivas escalas de poder dos diferentes agentes.

SÍNTESE DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Retomando a discussão preliminar da pesquisa, qual seja compreender como se constitui e se processa historicamente a divisão territorial do trabalho (circuito espacial de produção e círculos de cooperação) nas regiões carboníferas do RS, observou-se que o processo de ocupação e uso do território em torno da atividade de mineração do carvão, ao longo do tempo, foi sendo configurado pela convergência de sistemas técnicos voltados a utilização do carvão mineral na geração de energia elétrica, promovendo desta forma, uma complementariedade no Sistema Interligado Nacional (SIN).

Do objetivo geral de pesquisa, desdobram-se alguns objetivos específicos, como o propósito de analisar a organização e funcionamento do circuito espacial de produção e os círculos de cooperação, nas regiões carboníferas do RS.

Neste sentido, foi observado que no Brasil, a descoberta e o uso do carvão mineral, como fonte energética, esteve associado ao próprio processo de Revolução Industrial, tendo em vista que, o energético já era utilizado na Europa Ocidental desde o século XIII, e Portugal, na época a metrópole brasileira, já demonstrava interesse na descoberta de jazidas carboníferas no território sob seu domínio, no final do Século XVIII.

Porém, ao longo da pesquisa verificou-se que, muito embora a descoberta do carvão mineral no território nacional, já tivesse ocorrido durante os séculos XVIII e XIX, o seu uso se fez de maneira não intencional, não chegando a configurar uma atividade industrial, quiçá uma atividade industrial estruturante do sistema técnico, como são aqueles relacionados a geração de energia elétrica. Tal configuração só ganha forma, no início do século XX, primeiramente, alimentando o sistema ferroviário e, concomitantemente, alimentando o próprio sistema de abastecimento de energia elétrica.

Assim, desde o início do século XX se encerrava a fase experimental da exploração do carvão mineral, para se ter início a um nova fase, que ficou caracterizada por um crescimento industrial intencional, em particular no período posterior a década de 1930, com o fortalecimento da produção interna nacional e o seu subsequente desdobramento, que é a expansão do sistema energético, como base estruturante da indústria, e que assim, configurou o uso do carvão mineral nacional nesse processo.

No território gaúcho, um conjunto de medidas deram suporte para a expansão da mineração de carvão: a realização de empréstimos financeiros e abertura de linhas de crédito por parte dos poderes públicos, a criação da Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) em 1943, com o objetivo de pesquisar formas de aproveitamento dos rios em futuras usinas hidroelétricas e aproveitamento das reservas de carvão mineral em futuras usinas termoeletricas, o que resultou na propositura do primeiro plano no país, voltado a eletrificação do Estado.

Também no plano nacional, foi observada a criação de políticas voltadas ao estímulo da atividade carbonífera, como o Plano Nacional do Carvão (1953), com foco nas atividades de extração, beneficiamento, transporte e distribuição do carvão nacional, aproveitando-o como combustível e matéria-prima, contribuiu consideravelmente para a expansão da atividade carbonífera no território gaúcho, com o subsequente aproveitamento da energia sob a forma elétrica.

Em seguida, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com a intensificação do PSI consubstanciado em uma política desenvolvimentista, respaldada no Plano de Metas, o uso do carvão foi mais uma vez contemplado.

No ano de 1961, entrou em operação a usina termoeletrica de Candiota I, com uma potência instalada de 20 MWh (megawatt-hora), a primeira termoeletrica do estado a queimar carvão pulverizado, extraído pelo Departamento Autônomo do Carvão Mineral (DACM), localizada no distrito de Candiota, no município de Bagé, região sul do Estado, no ano de

1962, entrou em operação a usina Termoelétrica de Charqueadas (TERMOCHAR), no município de São Jerônimo, utilizando carvão mineral como combustível, com três unidades geradoras de 18 MW cada, sendo que a quarta unidade, também de 18 MW, entrou em operação em 1969.

Em meio a esse cenário de expansão, identificou-se, ao longo da pesquisa, que a crise do petróleo em meados de 1970 criou, naquele momento a expectativa de que o carvão mineral voltaria a ganhar espaço na matriz energética mundial, ocasionando, na época, novos projetos de investimentos no país, basicamente investimento públicos que, sob bases técnico-científicas adequadas, focalizados no conhecimento geológico dos depósitos de carvão fóssil, realizados pelo DNPM, pela CPRM e, em parte, por empresas privadas, além das equipes de pesquisadores da Fundação de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Sul (CIENTEC) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), contribuíram para a descoberta de três novas jazidas; levantamento amplo dos jazimentos, até então, conhecidos parcialmente, elevando os valores de recursos e caracterizando de modo abrangente as camadas existentes; além, da introdução de técnicas de pesquisa pioneiras.

Então, compreendemos que, ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, a atividade de mineração do carvão foi sendo paulatinamente estimulada, via atuação dos atores públicos, destacando-se inicialmente seu uso regional (território gaúcho) para mais tarde, quando da criação da Eletrobrás (1962) a ampliação dentro do sistema integrado de energia elétrica.

Observou-se assim, que todo este período de expansão do circuito espacial de produção do carvão, esteve alicerçado nos círculos de cooperação, que ficaram muito bem visualizados pelo conjunto de normas técnicas, organizacionais e políticas que deram alicerce para a expansão da atividade carbonífera, corroborando as contribuições teóricas de Santos e Silveira (2004), de que os movimentos no cenário internacional, após duas grandes guerras mundiais e a maior crise financeira capitalista, acabam por influenciar transformações também no cenário nacional, tendo em vista que se tem o início de uma etapa dentro do percurso capitalista, motivadas pela revolução científico-técnica.

Além daquele primeiro objetivo de pesquisa, um segundo objetivo alcançado com a pesquisa, foi o de compreender, na contemporaneidade, a importância do carvão gaúcho na matriz energética nacional e regional.

Desta forma, até o final dos anos de 1980, a mineração de carvão no estado do Rio Grande do Sul, era em grande medida destinada à geração de energia termelétrica, porém, com a crise econômico-financeira no mesmo período, o setor elétrico nacional acabou sofrendo inúmeros impactos, o que deteriorou a eficiência econômica do modo de organização industrial e o modelo de financiamento setorial.

Com isso, em meio a um conjunto de medidas regulatórias, que iriam reestruturar o setor elétrico nacional, nos anos de 1990 o próprio círculo de cooperação do carvão, acaba sofrendo rebatimentos, evidenciados pela falta de novos investimentos em expansão do circuito espacial de produção do carvão, como o investimento em pesquisas, extração mineral, criação de novas usinas, entre outros.

Cabe lembrar que no Brasil, ao longo dos anos 1990, o crescimento do mercado elétrico era ainda muito superior àquele registrado nos países desenvolvidos, o que colocou as empresas nacionais em especial posição de atratividade para os setores estrangeiros.

Desta forma, a primeira reforma do setor elétrico iniciada em 1995, teve como propósito aumentar o nível de investimentos em geração e transmissão, em decorrência da elevada taxa de crescimento da demanda, introduzir um mercado de concorrência, a qual deveria produzir impactos sobre a redução dos custos e dos preços, em termos reais, com a subsequente melhoria da qualidade do serviço.

Disso decorreu uma rápida mudança, que do ponto de vista legal e institucional foram consubstanciadas com a nova lei de concessões, a criação de um novo órgão regulador a ANEEL, a criação do Operador Nacional do Sistema (NOS) e a instituição do Mercado Atacadista de Energia (MAE). Apesar de todo o aparato de normas políticas estarem devidamente fundamentados, o aparato de normas técnicas foi subestimado e as redes de segurança necessárias para garantir o suprimento, não foram construídas e, quando a situação da oferta se agravou, não houve tempo hábil de mobilizar os recursos necessários para enfrenta-la, culminando na crise de energia e, conseqüentemente racionamento ao longo dos anos de 2001 e 2002.

Deste cenário, emergiram então, os estudos e as pesquisas voltados a um novo planejamento setorial, com um novo modelo de organização industrial focalizado em criar condições para a garantia do suprimento, do qual decorreu a segunda reforma no setor elétrico nacional, iniciada no ano de 2004.

Neste novo modelo, os principais objetivos passaram a ser a promoção da modicidade tarifária e a segurança do abastecimento, por meio da contratação no ambiente regulado realizada por leilões, em que se tem um comprador único que representa o conjunto de distribuidoras que irão assinar contratos bilaterais com os diversos geradores vencedores dos leilões, correspondentes à parcela de cada uma delas na demanda atendida pelo leilão.

Para tanto, criou-se um conjunto de novas normas políticas para a coordenação do setor, dentre as quais se destaca o papel da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), com finalidade prestar serviços na área de estudos e de pesquisa destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, envolvendo pesquisas sobre energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, entre outras.

O terceiro objetivo específico foi o de identificar os principais usos do território decorrentes da atividade mineradora nas regiões carboníferas do RS. Assim, com esse enfoque, compreendemos que, a partir dos anos 2000, com a retomada de uma política de caráter estruturante, projetos de expansão energética foram sendo viabilizados, dentre os quais se destacam aqueles voltados a construção de novas usinas alimentadas por carvão mineral, associados ao uso de novos sistemas técnicos, ampliando a extração do carvão, novos usos e reafirmando sua complementariedade no SIN.

Ressalta-se assim, que a atual conjuntura dos usos do território na perspectiva da expansão da atividade carbonífera no RS, mostra uma tendência para a sua contribuição na questão

da segurança do abastecimento energético, ou seja, na complementariedade do SIN. Além disso, as tecnologias limpas para a queima do carvão já estão em grau de desenvolvimento compatíveis com os mais rígidos padrões de emissões de Dióxido de Carbono, graças à ampliação das relações com a China, voltadas ao financiamento e a transferência de tecnologias, o que configura uma expansão dos círculos de cooperação, alicerçada em novos sistemas técnicos.

Verifica-se que existe uma tendência nos últimos anos, para a alavancagem do carvão mineral, tendo em vista o crescimento do seu uso, além da demanda para o setor elétrico, sendo que o grande entrave, tem sido o embate entre o preço-teto estipulado pela ANEEL, para viabilização de certames de novas usinas, em que se fixou o preço de R\$ 144,00 por MWh e o preço-mínimo para viabilização das usinas, que é o de R\$ 180,00 por MWh.

Outra fora de aproveitamento da energia proveniente do carvão, seria em estudos de viabilidade econômicos e ambientais, com o uso do carvão na criação ou instalação de uma indústria Carboquímica no Rio Grande do Sul, com vistas a fabricação do Syngas (gás de síntese) e dele se obter vapor, hidrogênio, plásticos, calor, reagentes, fertilizantes, combustíveis e eletricidade. Porém, tais decisões, dependem do avanço nas discussões entre autoridades de governo, universidades, associações, sindicatos e empresas do setor carbonífero.

E para finalizar, concorda-se com Santos e Silveira (2004), na interpretação de que a união entre ciência e técnica, nos anos de 1970, transformou o território brasileiro e revigora-se, cada vez mais, com os novos e inúmeros recursos da informação, a partir do período da globalização e sob a égide do mercado. Nesse sentido, o território do Rio Grande do Sul ganha novos conteúdos e impõe novos comportamentos, graças às enormes possibilidades da produção e, sobretudo da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das ideias e informações, das ordens e dos homens.

Considera-se, portanto, como tese central que a descoberta e o uso do carvão mineral, como fonte energética, sofreu a influência deste processo de divisão territorial do trabalho, e que também, esteve associado ao próprio processo de expansão dos usos do território nacional, no sul do Brasil, em particular, bem como, ao processo de expansão dos sistemas técnicos, que se desenvolveram, concomitantemente.

REFERÊNCIAS

- CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 117-139.
- CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- CENTENO, A. *Candiota 50 anos: carvão, energia e trabalho*. Porto Alegre: Observatório Gráfico, 2011.
- CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Roadmap Tecnológico para produção, uso limpo e eficiente do carvão mineral nacional: 2012 a 2035. Brasília: CGEE, 2012.

- CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 16-48.
- DIAS, L. C. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: SILVEIRA, R. L.L. *Redes, Sociedades e Território*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005, p. 11-28.
- ELETROBRAS. Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE. Ministério das Minas e Energia. *Relatório de Gestão do Exercício de 2012*. Maio/2013.
- _____. Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE. Ministério das Minas e Energia. *Relatório de Gestão do Exercício de 2011*. Maio/2012.
- _____. Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE. Ministério das Minas e Energia. *Relatório de Gestão do Exercício de 2006*. Maio/2007.
- GOLASZ, L. H. *Arroio dos Ratos, a mineração e o museu do carvão: a história e sua representatividade através da materialidade*. (Trabalho de Conclusão de Curso) UFRGS: Porto Alegre, 2013.
- GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 49-77.
- HAESBAERT, R. Definindo Território para entender a Desterritorialização. In:_____. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. v. 1. 400 p. 35-72.
- _____. Morte e vida da região. Antigos paradigmas e novas perspectivas da geografia regional. In: SPOSITO, E. (org.) *Produção do espaço e redefinições regionais*. Presidente Prudente: UNESP/FCT. GASPERR, 2005. p. 9-33.
- IV CONGRESSO BRASILEIRO DE CARVÃO MINERAL. GRAMADO/RS. 22 A 24 DE AGOSTO DE 2013. Disponível em: <http://www.portalsatc.com/site/congresso_cbcm.php> Acesso em: 15 out. 2013.
- MARRECO, J. M. *Planejamento de Longo Prazo da expansão da oferta de energia elétrica no Brasil sob uma perspectiva da Teoria das Opções Reais*. Tese de Doutorado. PPE/COPPE/UFRJ: Rio de Janeiro, 2007.
- PEREIRA JÚNIOR, A. O. *Operação independente por subsistemas: comportamento estratégico para a geração no sistema elétrico brasileiro*. Tese de Doutorado. PPE/COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.
- PINTO JUNIOR, H. Q. *et al. Economia da Energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- PORTAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CARVÃO MINERAL. ABCM. Disponível em: <http://www.carvaomineral.com.br/interna_conteudo.php?i_subarea=8&i_area=4>. Acesso em: 25 ago. 2013.
- PORTAL DA COMPANHIA GERAÇÃO TÉRMICA E ENERGIA ELÉTRICA. CGTEE. Disponível em: <<http://www.cgtee.gov.br/sitenovo/index.php?secao=130>> Acesso em: 25 ago. 2013.
- PORTAL DA COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO. CRM. Disponível em: <<http://www.crm.rs.gov.br/>> Acesso em: 09 nov. 2013.
- PORTAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. DNPM. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2012&uf=RS> Acesso em: 25 ago. 2013.
- PROPOSIÇÃO DE POLÍTICA TERMELETRICA A CARVÃO MINERAL. MME. BRASIL, 1997.
- RIO GRANDE DO SUL. COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO. *Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas*. Porto Alegre, 31 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.crm.rs.gov.br/conteudo/855/?Balancos#.Un4IEvmfhHc>> Acesso em: 09 nov. 2013:
- ROHDE, G. M. Cinzas, a outra metade do carvão fóssil – nova estratégia para a termelétricidade. *IV Congresso Brasileiro de Carvão Mineral*. Gramado, RS, 22 a 24 ago. 2013.

SANTOS, G. D. V. M.; SILVEIRA, R. L. L. O uso do carvão mineral enquanto mecanismo de segurança energética na reestruturação do setor elétrico nacional. In: *13. Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores Sobre Globalização e Território*, 2014, Salvador. Anais do 13. Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores Sobre Globalização e Território. Salvador: SEI, 2014. v. 1. p. 01-20.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O dinheiro e o território. In: Milton Santos *et al. Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. 3 ed. p. 13-21.

_____. O retorno do território. In: *OSAL: Observatório Social de América Latina*. A. 6 n. 16. (jun. 2005) Buenos Aires, p. 255-261.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SILVEIRA, M. L. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. *Revista Experimental*. São Paulo: Laboplan/USP, mar. 1997, n. 02, p. 35-35.

_____. Región y división territorial del trabajo: desafíos en el período de la globalización. *Investigación y desarrollo*, v. 17, n. 2, diciembre, 2009, p. 434-455. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.

SILVEIRA, R. L. L. *Complexo Agroindustrial do Fumo e Território: a formação do espaço urbano e regional no Vale do Rio Pardo RS*. Tese (Doutorado em Geografia – Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano). Florianópolis: UFSC, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: DO PLANEJAMENTO CORPORATIVO AO PLANEJAMENTO REGIONAL

Péricles Purper Thiele

INTRODUÇÃO

Este capítulo é síntese da pesquisa desenvolvida durante o doutoramento em Desenvolvimento Regional, cursado na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). A motivação para a realização da pesquisa se estabeleceu após a conclusão do mestrado em Desenvolvimento Regional – na mesma instituição, durante o período 2008-2010, com a orientação dos professores: Dra. Marília Patta Ramos e Dr. Carlos Á. N. Paiva. Na pesquisa de mestrado, o objeto de estudo foi o projeto de industrialização, ocorrido a partir do ano de 2005, no município de Cachoeira do Sul (RS). Enquanto resultados dessa pesquisa, concluiu-se que: pelos dados apresentados, a experiência de industrialização de Cachoeira do Sul, apesar do grande aporte de recursos financeiros públicos, não foi capaz de alavancar o desenvolvimento municipal, pois, a administração pública investiu na industrialização de produtos que não propiciaram o surgimento de novos desdobramentos na cadeia econômica. Estes resultados ficaram claros quando se demonstra os indicadores de resultado do projeto de industrialização. A partir desta conclusão, no entanto, surgiu a seguinte inquietação: se investimento na atração de empresas não foi capaz de alavancar o desenvolvimento econômico, poderia o planejamento estratégico regional ser uma opção para alavancar o desenvolvimento de regiões estagnadas economicamente? Do mesmo modo: qual seria o método mais adequado de planejamento? Qual a origem destes modelos de planejamento? Como se aplicam às regiões? Quais os resultados possíveis a partir da implementação de um planejamento estratégico na região?

Tendo em vista esses questionamentos, durante o curso de doutoramento, surgiu a oportunidade de participar do projeto de pesquisa “Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES-RS”, executado pelo Observatório do Desenvolvimento Regional (OBSERVA-DR), aprovado pelo edital 18/2012 do CNPq (SILVEIRA, 2012). Consequentemente, a temática da pesquisa de doutoramento esteve vinculada a este projeto, originando a tese “Planejamento Estratégico Regional? Equidade

ou Competitividade? Uma Análise dos COREDEs Central e Jacuí-Centro”, que foi orientada pelos professores Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira e Dra. Virginia Elisabeta Etges.

Nesse percurso, entendendo e tendo como parâmetro as experiências da Comunidade Europeia, de que o planejamento estratégico de regiões envolve não apenas uma melhor distribuição regional e pessoal dos frutos do desenvolvimento, mas, principalmente, a melhoria da capacidade das regiões de participar do jogo competitivo, o desafio, conforme explicitado por Galvão (2004), seria descobrir formas de estimular o uso dos potenciais de desenvolvimento das regiões. Assim, considerando, também, a evolução histórica dos métodos de planejamento estratégico e a sua transição até a aplicação às regiões em distintas escalas (local, regional, nacional), delimitou-se o problema da pesquisa de doutoramento, que pode ser enunciado da seguinte forma: **Como o planejamento estratégico passou a ser utilizado para planejar o Desenvolvimento Regional?**

Para a resolução do problema identificado, foi utilizado, enquanto métodos e procedimentos, uma *abordagem epistemológica*, tendo no *materialismo histórico*, o ponto de partida, e na *dialética*, a estratégia de apreensão e análise das situações abordadas e evidenciadas ao longo da pesquisa. Tratou-se, portanto, de uma *pesquisa qualitativa, exploratória*, que utilizou as técnicas da *pesquisa bibliográfica e documental*.

O presente capítulo, nesse contexto, demonstra a trajetória do tema “planejamento”, desde o seu surgimento até sua aplicação na teoria do desenvolvimento regional. Além disso, ressalta-se também a importância da discussão gerada durante a construção deste referencial teórico, acerca da dicotomia equidade e/ou competitividade, presente entre os atores do desenvolvimento regional.

TRAJETÓRIA E CONCEITOS FUNDAMENTAIS DO PLANEJAMENTO

Muito provavelmente, o planejamento tenha sido a função da administração mais estudada, pelo fato de estar relacionada ao desenvolvimento de organizações e regiões. Sua origem é incerta, mas as primeiras referências ao termo são feitas nos tempos de Sun Tzu, na China, quando o planejamento foi consolidado como a função primordial para alcançar os objetivos militares. Em se tratando de aspecto bélico, outros autores ganharam notoriedade no século XVII, como o general prussiano Claus von Clausewitz, com a obra intitulada "Da Guerra", publicada em 1832, e o Barão francês Antoine-Henri Jomini, que escreveu o "Sumário da Arte da Guerra", em 1836. Ambos já utilizavam termos como estratégia, tática, plano de ação e outros, os quais se consolidaram dentro do tema planejamento.

Posteriormente, o planejamento é incorporado às atividades da Gestão Pública, passando a ser considerado como "ferramenta de orientação e controle dos gastos públicos. Confunde-se com a figura do orçamento em muitos momentos, sendo até hoje utilizado como base analítica para sua elaboração". (Veloso, 2009, p. 11).

Veloso (2009, p. 11) afirma que "os primeiros registros históricos sobre o planejamento no setor público remetem ao art. 12 da famosa Carta Magna Inglesa, outorgada em 1217 pelo

Rei João Sem Terra". Registros posteriores sobre a utilização do planejamento na gestão pública apontam para a Inglaterra, no ano de 1822, quando o Chanceler do Erário passou a apresentar a provisão de receitas e despesas de cada exercício. Alguns anos após, em 1831, foram definidas, na França, as concepções doutrinárias que passam a reger o orçamento público.

No século seguinte, mais precisamente na década de 1920, destaca-se a iniciativa de planejamento na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), criada em 1922 pelo líder bolchevique Vladimir Ilitch Lenin, com forte influência dos escritos de Marx e Engels. Para Lira (2006, p. 07 – grifo do autor),

Sin lugar a dudas, el primer país que aplicó la planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia. En los años de la revolución bolchevique (especialmente en el período comprendido entre 1917 y 1930) **no existían experiencias de planificación**, aplicadas al cambio social, debiéndose diseñarla e implementarla tanto a partir de la reflexión teórica como, principalmente, de las condicionantes sociales en las que se desarrolló este proceso de transformación radical de una sociedad semi-feudal a una sociedad socialista. El debate teórico inicial en Rusia se concentró en discutir si este proceso de cambio social a implementar iba a estar dirigido y limitado por los precios de mercado o si por el contrario éste iba a ser determinado por los planificadores, no estando condicionado a las fuerzas del mercado y limitado sólo por restricciones físicas.

Dagnino (2009) reforça essa origem do planejamento, em que ele é considerado uma ferramenta para gestão do Estado. O autor explica como ela se integrou ao arsenal do Estado soviético:

Na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), inspirado na experiência do exército revolucionário advinda da luta contra a burguesia e contra os inimigos externos, e apoiado pelos estudos que vieram a constituir a metodologia de balanço intersetorial (matriz de insumo-produto), o planejamento logo se afirmou como instrumento de organização da economia socialista. A potencialidade que ele apresentava em termos de prospectiva, simulação e organização para a consecução das metas econômico-produtivas permitiu que em menos de um quinquênio fosse possível atingir os níveis de produção agrícola e industrial vigentes antes da destruição causada pela guerra, pela revolução e pela sabotagem contrarrevolucionária. A rápida industrialização e o crescimento da produção agrícola da URSS permitiram que ela despontasse como uma aliada essencial para a vitória sobre o nazismo e, já num contexto de Guerra Fria, o planejamento passou a gerar efeitos socioeconômicos positivos nos demais países do bloco socialista. (Dagnino, 2009, p. 24).

Ainda na década de 1920, os Estados Unidos realizaram reformas orçamentárias e vinte e três estados passaram a ter seus orçamentos anuais elaborados pelo poder executivo, por meio do planejamento anual de longo prazo. E, assim, passou-se a evidenciar o crescimento da utilização do termo planejamento como função essencial em ideologias diversas. Nesse sentido, Mintzberg (2004, p. 11) ressalta que o "planejamento tem longa popularidade, especialmente (e ironicamente) na América Corporativa e na Europa Comunista".

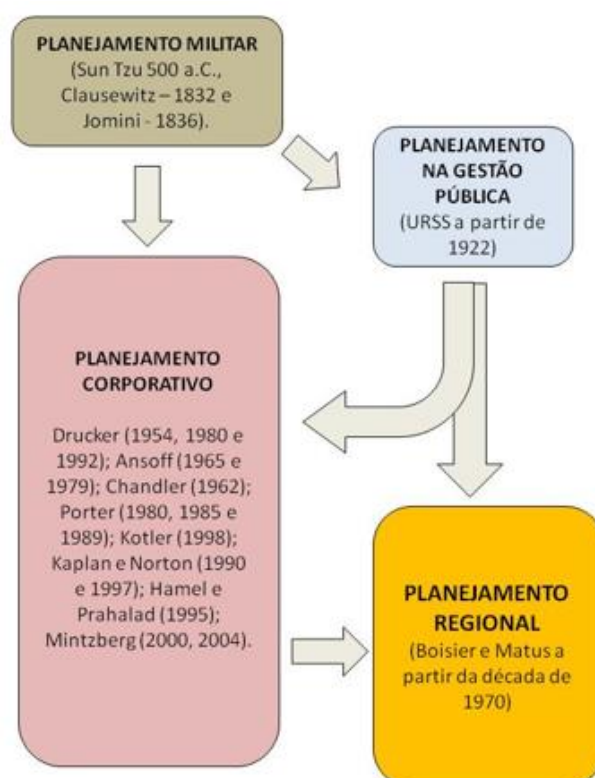
No Brasil, os primeiros registros da adoção do planejamento, ainda que incipiente, foi nos últimos anos do século XIX, quando Rui Barbosa reorganizou as finanças nacionais. A partir do emprego do planejamento na gestão pública, a ferramenta passou a ser utilizada eventualmente pelos governos seguintes, mas somente a partir da década de 1930, no Governo de Getúlio Vargas, é que começaram a surgir ações mais consistentes de planejamento. No entanto, nesse período, muitas vezes o planejamento limitava-se a planos de contingência no âmbito puramente econômico.

Na década de 1950, quando a gestão pública, especificamente no Brasil, ainda dava os primeiros passos na utilização do planejamento, os estudiosos da Teoria da Administração começaram a tratar o tema “Planejamento Estratégico” como sendo relevante para a recuperação dos países destruídos durante a Segunda Guerra Mundial. Esse esforço dá um grande impulso ao planejamento e diversas metodologias de planejamento foram mapeadas e descritas, especialmente por Mintzberg (2010).

Nas décadas seguintes, algumas destas metodologias passaram a ter grande influência no planejamento regional. Carlos Matus, por exemplo, na década de 1970, teve por objetivo elaborar um método de planejamento específico para o desenvolvimento de territórios em suas diferentes escalas, urbana, municipal, regional (ficou conhecido como Planejamento Estratégico Situacional (PES)), que rompesse com os modelos aplicados às corporações e que, ao mesmo tempo, se utilizasse dos fundamentos do desenvolvimento regional.

O que merece destaque neste longo processo de construção é o fato de que o planejamento estratégico não ter sido criado e desenvolvido pelas corporações empresariais, ainda que pese o fato de essa crença ser disseminada entre empresas, planejadores e até mesmo universidades. As instituições, os pesquisadores e os usuários do planejamento tiveram o mérito de aperfeiçoar o modelo de planejamento militar e público, proporcionando uma transição eficaz para ser utilizado pelas empresas e, a partir destas metodologias (militar, gestão pública e corporativa), surgem – por forte influência de Sérgio Boisier e Carlos Matus (entre outros) – os métodos/aplicações da ferramenta planejamento ao desenvolvimento dos territórios.

Assim, o método de planejamento regional é fruto dos conhecimentos desenvolvidos naquelas metodologias e foi reconstruído pelos especialistas em desenvolvimento regional com a finalidade precípua de alavancar as regiões, dotando-as de melhores condições de vida para as populações locais. A figura, ao lado, explica o processo de transição das metodologias de planejamento estratégico, reforçando o argumento, supracitado.



Fonte: Elaborado por Péricles P. Thiele.

Em Mintzberg (2004), lê-se o relato da pesquisa feita por ele para aprofundar o entendimento acerca do termo planejamento. Nessa publicação, o autor chama a atenção para diversos pontos da história do planejamento, entre eles: sua origem "corporativa", em 1965; sua ascensão e queda nas décadas seguintes; os diversos entendimentos sobre o termo planejamento; e, principalmente, a relação entre a função planejamento e o nível estratégico.

O autor salienta, ainda, que são muitos os entendimentos que envolvem o termo planejamento, indo desde a crença de que planejar é prever o futuro, até controlar o futuro. Tais concepções, antes de serem considerados aplicáveis ou não, apresentam equívocos, por exemplo: como prever o futuro de forma coerente, lógica e de longo prazo? E uma vez previsto e planejado o futuro, como controlar todas as variáveis para que a previsão seja alcançada?

Como se pode ver, essa percepção requer um sistema fechado, em que outros atores (inclusive governos, clientes, fornecedores e concorrentes) não possam interferir nas variáveis pré-determinadas pelo planejamento, o que é uma situação muito próxima do impossível. Portanto, prever e/ou controlar o futuro, ainda que sejam propostas do início da Administração Científica, não podem ter garantia de sucesso, pois planejar requer a interação e integração entre diversos atores e ambientes (internos e externos à instituição que o elabora).

Ao fazer referência à integração, evidencia-se que, a partir dela, há a aproximação do entendimento do termo planejamento. Para Mintzberg (2004, p. 26-27), integrar decisões entre ambientes e atores de maneira formalizada é a chave para entender que o

planejamento é um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões [...]. Formalização aqui pareceria significar três coisas, especialmente (a) decompor, (b) articular e, especialmente, (c) racionalizar os processos pelos quais as decisões são tomadas e integradas nas organizações [...]. A racionalidade desse tipo formal, está enraizada em análise, não em síntese. Acima de tudo, o planejamento é caracterizado pela natureza de decomposição da análise – reduzindo situações e processos a suas partes [...] a decomposição do processo de formulação de estratégia em uma série de passos articulados, cada um a ser realizado como especificado em sequência, produzirá estratégias integradas. [...] A articulação é o terceiro componente-chave da formalização. O produto do planejamento – os planos em si – depois de terem sido cuidadosamente decompostos em estratégias e subestratégias, programas, orçamentos e objetivos, devem ser rotulados clara e explicitamente – por palavras e, de preferência, números [...] a característica comum de vários sistemas de planejamento é o processo de tornar as coisas explícitas, em termos tanto dos processos como de suas consequências.

A partir do exposto por Mintzberg, passa-se a entender o planejamento como um processo racional, composto por etapas detalhadas, em que situações iniciais são decompostas com vistas ao seu melhor entendimento (diagnóstico). Assim, novas situações passam a ser construídas, com base no conhecimento adquirido e em cenários possíveis que serão articulados, buscando atingir este novo padrão de atuação (visão de futuro).

Uma vez compreendida a função planejamento, é preciso perguntar o que é estratégia? Quinn (1980), não deixa dúvidas ao afirmar que a origem da palavra estratégia se deu no âmbito das atividades militares. Porém, como ferramenta da Administração, ela passa a ser estudada na década de 1960. A partir de então, surgiram diversas definições para a expressão “estratégia”. Martins (1983, p. 99) afirma que o termo é usado hoje “a torto e a direito, a propósito das mais variadas coisas, desde o desporto [...] até as atividades empresariais [...] passando por diversíssimas situações e ambientes”.

Nicolau (2001, p. 02), já no início do seu trabalho, não apenas concorda com Martins (1983), como acrescenta que com “um pouco de atenção ao sentido em que a palavra é usada, permite desde logo, perceber que não existe qualquer uniformidade, podendo o mesmo termo referir-se a situações muito diversas”.

Na Administração, o termo estratégia já era usado por Taylor que, ao codificar as tarefas rotineiras e a coordenação dos detalhes em larga escala, abriu espaço para a atuação dos executivos no nível estratégico. Portanto, “a revolução que Taylor iniciou na fábrica estava em vias de ser repetida no ápice da hierarquia”. (Mintzberg, 2004, p. 34). Assim, o “planejamento se torna o meio de criar e também de operacionalizar a estratégia. Em outras palavras, o planejamento estratégico é a elaboração de estratégia, pelo menos na melhor prática. Daí a tendência comum de usar os dois termos de modo intercambiável”. (Mintzberg, 2004, p. 34).

Já, Oliveira (2009) afirma que os níveis hierárquicos da administração de empresas, consagrados na Teoria Geral da Administração, são: estratégico, tático e operacional. O planejamento do nível estratégico é, normalmente, de responsabilidade dos níveis mais altos da organização e diz respeito tanto à formulação de objetivos quanto à seleção dos cursos de ação a serem seguidos para a sua consecução, levando em conta as condições internas e externas e sua evolução esperada.

Tal lógica passa a ser aplicada aos territórios a partir da década de 1970 e o planejamento torna-se recorrente nas mais diversas regiões. Contudo, outra questão (ainda um espectro!) passa a ter destaque nas discussões e metodologias: afinal, o planejamento estratégico deveria ter por finalidade a promoção da equidade ou da competitividade entre as regiões? Sobre a discussão que envolve esse par dialético, a CEPAL manifesta-se da seguinte forma:

Esta nueva planificación contempla aspectos y complejidades en materia económica y social, que no se registraban durante la etapa inicial de la planificación. Hoy, por ejemplo, las sociedades son más participativas; ofrecen colaborar y demandan más información, rendición de cuentas y mejores servicios por parte de los gobiernos. El crecimiento económico es esencial para el desarrollo, pero cuando se acompaña de bienestar social, sostenible y es consciente del cuidado del medio ambiente, nos acercamos a un desarrollo pleno. La planificación está tomando nota de estos y otros cambios y necesidades, para renovarse y abordar estos grandes desafíos. (Máttar & Perrotti, 2014, p. 05).

A questão que se propõe responder é como o planejamento estratégico passou a ser utilizado para planejar o desenvolvimento regional, tendo como pano de fundo o seu par

dialético – *equidade ou competitividade*. Para isso, será preciso compreender a evolução das escolas do planejamento corporativo e a sua migração para as questões regionais, o que é tema seguinte.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO CORPORATIVO

O Planejamento Estratégico Corporativo tem longa ancestralidade e o possível ponto de partida pode estar nos ensinamentos de Sun Tzu, há 500 a.C., por utilizar conceitos que ainda são aplicados nos métodos atuais de planejamento. Entretanto, não é possível abstrair conceitos como os apresentados no capítulo sexto de sua obra “A Arte da Guerra”, em que discorre sobre os pontos fortes e fracos dos inimigos, da seguinte forma: “levo o inimigo a tomar minha força por fraqueza e minha fraqueza por força; enquanto isso, faço com que sua força se torne fraqueza e descubro onde ele não é forte”. (Sun Tzu, 2006, p. 58).

Como se pode ver, o conceito de planejamento apresentou consideráveis mudanças no que tange a sua forma de implantação e utilização (deixando de ter finalidades bélicas para ter finalidade de desenvolvimento). Contudo, manteve a sua essência quanto ao objetivo final, que é levar a organização/território a atingir um novo patamar de atuação.

E é justamente a sua essência, fundada nos tempos belicosos e competitivos de Sun Tzu, que mais se destaca atualmente, dando às organizações privadas o caráter competitivo que lhes é peculiar. Sobre isso, Güel argumentou: A lo largo de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló intensamente la planificación de programas y presupuestos militares. Estas experiencias fueron trasladadas em la posguerra a muchas compañías privadas, que adaptaron el sistema de presupuesto-control para mejorar el control y la gestión de sus operaciones. (Güel, 1997, p. 22).

Após a Segunda Guerra Mundial, surge o conceito de planejamento estratégico de longo prazo, e diversos autores passam a tratar da aplicação da ferramenta especificamente nas grandes corporações. Entre estes, destacam-se: Drucker (1954, 1980 e 1992), Ansoff (1965 e 1979), Chandler (1962), Porter (1980, 1985 e 1989), Kotler (1998), Kaplan & Norton (1990 e 1997) e Hamel & Prahalad (1995). Tais autores foram os primeiros a abordarem o planejamento estratégico, apresentando a grande diversidade de métodos e aplicações existentes. Foi justamente no intuito de organizar e sistematizar os modelos existentes que o trabalho de Mintzberg e colaboradores (2010) ganhou notoriedade, apresentando as escolas do pensamento estratégico a partir de suas concepções e paradigmas.

Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2010) dividem o pensamento estratégico em três naturezas específicas: prescritiva, descritiva e híbrida. A essas naturezas, atribuíram dez escolas, descrevendo suas origens, premissas, aplicações, vantagens e desvantagens.

Segundo os autores, as escolas de natureza prescritiva preocupam-se em como formular a estratégia, ou seja, preocupam-se em prescrever a definição de um processo detalhado em passos sequenciais lógicos que, ao final, resultarão em um plano de ação que especifique as atividades a serem realizadas, quem serão os responsáveis pela sua realização, os prazos, os orçamentos, etc. Pertencem a esta abordagem as escolas do Design, do Planejamento e do Posicionamento.

Em contrapartida, as escolas de natureza descritiva detêm-se mais na descrição de como as estratégias foram, de fato, formuladas, deixando de lado a prescrição do comportamento estratégico ideal. As escolas que possuem essa natureza são: Escola Empreendedora, Escola Cognitiva, Escola do Aprendizado, Escola do Poder, Escola Cultural e Escola Ambiental. Por fim, a Escola da Configuração busca um processo de transformação, integrando características de natureza prescritiva com as de natureza descritiva, constituindo-se na terceira natureza, conhecida como abordagem híbrida. As escolas da categoria prescritiva, que são as do Design, do Planejamento e do Posicionamento, são a base das metodologias atuais de planejamento estratégico. Em razão disso, dedica-se especial atenção a elas.

Escola do Design

Segundo Mintzberg, esta escola representa a visão mais influente do processo de formulação estratégica, pois, partindo dos conceitos-chave (já utilizados por Sun Tzu):

continuam a formar a base dos cursos de graduação e mestrado em estratégia, bem como grande parte da prática de administração estratégica. Professores, consultores e planejadores em todo o mundo encheram incontáveis quadros negros e Powerpoints com a famosa noção de SWOT – a avaliação dos Pontos Fortes (Strengths) e dos Pontos Fracos (Weaknesses) da organização à luz das Oportunidades (Opportunities) e das Ameaças (Threats) em seu ambiente. (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2010, p. 36).

Estes conceitos foram introduzidos nas organizações por Selznick, que, em 1957, declarou a necessidade de analisar os ambientes internos e externos da empresa; foram complementados por Chandler (1962) ao citar a importância da estrutura formal das empresas para a realização do planejamento, mas a metodologia destacou-se com Andrews (1982).

Além da avaliação dos cenários internos e externos, foram acrescentados mais dois aspectos que se tornaram presentes nos modelos futuros: os valores gerenciais e a responsabilidade social da empresa. Com a determinação das estratégias, conclui-se a fase de proposição de estratégias e inicia a fase de avaliar quais estratégias devem ser implantadas. Mintzberg (2010) sugere a aplicação de testes que avaliam: consistências, consonância, vantagem e viabilidade.

As premissas que sustentam este método são:

- A formulação da estratégia deve ser processo deliberado de pensamento consciente;
- A responsabilidade por esse controle e essa percepção deve ser do executivo principal: essa pessoa é o estrategista;
- O modelo de formulação de estratégia deve ser mantido simples e informal;
- As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de design individual;
- O processo de design está completo quando as estratégias parecem plenamente formuladas como perspectiva;

- Essas estratégias devem ser explícitas; assim, precisam ser mantidas simples;
- Depois que essas estratégias são formuladas poderão ser implantadas.

Ao criticar este modelo, os autores afirmam:

Uma estratégia que coloca uma organização em um nicho pode estreitar a sua própria perspectiva. Isto parece ter acontecido com a própria Escola do Design (para não mencionar todas as outras escolas) com respeito à formulação de estratégias. Já sugerimos que as premissas do modelo negam certos aspectos importantes da formulação de estratégia, como o desenvolvimento incremental e a estratégia emergente, a influência da estratégia emergente, a influência da estrutura existente sobre a estratégia e a plena participação de outros atores, além do principal executivo. (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2010, p. 45).

As críticas principais de Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2010 feitas ao modelo do Design estão resumidas nos seguintes pontos:

- Ao proceder a avaliação dos pontos fortes e pontos fracos a metodologia não se preocupa com a aprendizagem da organização. Ou seja, a formação da estratégia é um processo de concepção e não de aprendizagem e citam como exemplo a identificação dos pontos fortes e fracos feitas por intermédio de: consideração, avaliação, julgamento embasado na análise, o que, segundo Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2010, p. 45-46) “tem-se a imagem de executivos concentrados em torno de uma mesa, discutindo os pontos fortes, pontos fracos e competências distintas de uma organização, como estudantes em uma aula de estudos de caso”.
- A centralização da elaboração na figura do principal executivo reforça o personalismo e impacta negativamente na contribuição de outros agentes. Mintzberg (2010) afirma que é impossível, para um executivo, orquestrar todas as decisões internas, todos os eventos ambientais externos, os relacionamentos comportamentais e de poder, as necessidades técnicas e informacionais e ações de oponentes inteligentes de forma que eles se juntem no momento preciso.
- Separação entre as fases de formulação das estratégias e a fase de implementação consiste em uma crítica acirrada proposta pelos autores a esta divisão. O principal argumento apresentado por Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2010) consiste em questionar se a forma “pense, depois faça” é realmente a melhor maneira, em especial quando os pensadores ficam no topo de uma linha ‘hierárquica’ imaginada, ou pior ainda, ficam fora, em uma firma de consultoria, enquanto os executores devem arrumar-se com a implementação, lá embaixo? Até que ponto esta visão da organização corresponde à realidade da organização?

No mesmo período em que foi elaborada a metodologia da Escola do Design, também se desenvolve a metodologia da Escola do Planejamento, a partir do livro “*Corporate Strategy*” de H. Igor Ansoff, publicado em 1965.

Escola do Planejamento

A Escola do Planejamento dá início a uma fase da formação estratégica como sendo um processo formal que segue um conjunto específico de etapas que devem ser observadas rigorosamente. Esses passos partem da análise da situação atual da empresa até o desenvolvimento e a exploração de diferentes cenários alternativos.

Mintzberg (2010) afirma que a metodologia se caracteriza pelas seguintes etapas: determinação de objetivos e metas; elaboração e quantificação dos resultados; análise de ambiente externo e interno; avaliação de estratégias; e operacionalização por intermédio da elaboração de planos de ação.

A crítica feita por Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2010) a esta Escola refere-se ao fato de que os planos são elaborados sem ligação coerente com a realidade, o que leva ao entendimento de que planejamento e execução não estão relacionados.

Escola do Posicionamento

Iniciada a partir dos estudos de Porter com a publicação do livro *Competitive Strategy* em 1980, tornou-se uma das escolas mais influentes. O ponto de partida para esta escola é a sua situação frente ao mercado que é escolhida entre três posições possíveis: competição por diferenciação de produto, por liderança em custos ou enfoque.

Mintzberg (2010) resume as premissas da Escola do Posicionamento, da seguinte forma:

- Identificação de uma posição específica no mercado;
- Mercado competitivo baseado na racionalidade econômica;
- O processo de formulação busca uma estratégia genérica de competição por meio de processo analítico;
- Os analistas são fundamentais no processo com recomendações baseadas em processos analíticos devidamente quantificados;
- As estratégias são geradas, detalhadas, articuladas e implantadas. A estrutura do mercado direciona a escolha do posicionamento estratégico que, por sua vez, determina a estrutura organizacional.

As críticas feitas por Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2010) referem-se ao foco definido exclusivamente para o âmbito econômico, esquecendo a dimensão social; ao contexto voltado somente para grandes empresas; ao processo de elaboração e implantação que inviabiliza a aprendizagem, criatividade e envolvimento emocional; e, finalmente, às estratégias propriamente ditas que focam somente em estratégias genéricas para indústrias já estabelecidas.

As escolas que se enquadram na natureza prescritiva possuem evidente foco no momento de elaboração das estratégias, ou seja, na definição do método que será aplicado para a criação das estratégias. As demais abordagens e escolas elencadas por Mintzberg, apesar da sua importância, não serão tratadas, pois, interessa-nos a Abordagem Prescritiva, que é o

principal foco de Carlos Matus, ao contrapor estas metodologias com a sua proposta metodológica.

TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA E O MÉTODO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Sérgio Boisier (1979) diz que “a partir de la década de los 40 empezaron a aparecer en la América Latina continuas referencias al desarrollo regional”. Diversos documentos publicados pela CEPAL apontam o início provável das discussões sobre planejamento regional na América Latina como sendo na década de 1950 e, com maior ênfase, nas décadas seguintes, a partir de três marcos importantes. O primeiro deles foi o 7º Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación que aconteceu em Lima – Peru, no ano de 1969; o segundo foi um evento em 1975, no México, quando foi criada a Fundación Javier Barros Sierra, considerada a primeira instituição regional dedicada ao estudo do tema; o terceiro marco foi a publicação intitulada *Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latino americano*, na Argentina, em 1977.

Na década de 1970, outras publicações de destaque começaram a tratar o tema do planejamento regional no âmbito da CEPAL/ILPES. São elas:

- *Redistribución Espacial de la Población*, em agosto de 1978;
- *La planificación del desarrollo regional en América Latina*, de autoria do Sérgio Boisier e apresentado no *Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional* em Bogotá, Colômbia, em setembro de 1979.

As referidas publicações (entre outras) foram utilizadas por alguns países da América do Sul como orientadoras na realização de seus planos de desenvolvimento. Entre os países, citam-se: Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, México, etc. Além disso, tais publicação deram origem a novas metodologias de planejamento estratégico, como é o caso do Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus, aplicado durante o Governo de Salvador Allende, no Chile, e depois aplicado em instituições brasileiras, como Fiocruz, CUT e Dieese.

Na publicação *Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina*, de 1978, considerado no documento CEPAL (2013) como sendo uma das principais referências das publicações sobre planejamento estratégico no âmbito da CEPAL/ILPES, lê-se que:

No es coincidencia que la aparición del enfoque “nacional” de la planificación regional en América Latina haya ocurrido justamente en el decenio de 1960. Fue en esa década, precisamente, que el desarrollo hacia adentro entro en una nueva fase de cambio estructural y tecnológico en el sector industrial, asociado a un cambio rápido de los patrones de consumo y de la localización de los correspondientes mercados, aún más concentrados ahora en el polo nacional. Esta nueva fase llevó [...] a una agudización de las características de “heterogeneidad estructural” de estas

sociedades y a los agudos problemas económicos, sociales y políticos resultantes, cuya importancia fue cobrando proporciones nacionales. En consecuencia, se fue imponiendo en los países la convicción de la necesidad de una planificación integral del desarrollo, con un importante papel del Estado en la orientación e implementación de este proceso. [...] La magnitud que fueron adquiriendo las desigualdades interregionales y el reconocimiento de este tipo de interrelaciones llevó necesariamente a insertar la planificación regional en el marco más amplio de la planificación global y convirtió el esfuerzo a favor del desarrollo regional y de una reestructuración del espacio en parte integrante del esfuerzo en pro del cambio socioeconómico en cualquier sociedad. (ILPES, 1978, p. 23-24).

O referido texto remete a quatro pontos fundamentais que pautaram as publicações do ILPES nas décadas seguintes. O primeiro, refere-se aos *paradigmas* de desenvolvimento econômico que deixava de ser “*hacia adentro*”, assumindo o modelo “*hacia afuera*”. Isso significa que o desenvolvimento econômico deixa de ser um processo de substituição de importações baseado tipicamente em um setor primário exportador para realizar investimentos em favor da industrialização nacional, buscando atender as demandas a partir da produção de bens de consumo duráveis, “fundamentalmente centrada em los estratos urbanos de mayores ingresos”. (ILPES, 1978, p. 2).

Para Boisier (1979), esses paradigmas se referem a estilos e estratégias de desenvolvimento regional apresentando características claras. O primeiro, é baseado em processos de grande escala, urbano e altamente seletivo no que se refere ao uso do território. Já o segundo paradigma é caracterizado por políticas de desenvolvimento geradas de maneira descentralizada e associadas à existência de recursos regionais que oferecem maiores oportunidades e participação às populações.

O segundo ponto importante, ao qual tanto o documento publicado pelo ILPES (1978) quanto o defendido por Sérgio Boisier (1979) dão grande ênfase, é a questão da *heterogeneidade* das sociedades. Boisier (1979) afirma que “esto es parte fundamental del proceso de construcción nacional, proceso encarado con modalidad e intensidad diferente de acuerdo a distintos esquemas ideológicos y políticos”. De acordo com o autor, as expectativas de vida, as oportunidades e a autorrealização variam não só em função de sua localização na trama social, como também em função de sua localização na estrutura espacial. Nesse sentido, para o autor, atingir a equidade social requer políticas e ações dirigidas à estrutura espacial.

Já o terceiro ponto de destaque refere-se à reestruturação espacial. Com base nessa visão, Boisier defende que, nas fases iniciais do planejamento regional na América Latina, o método comumente utilizado consistia em definir a “região-problema” e, a partir disso, definia-se uma série de ações que teriam por objetivo resolver o problema desta região.

En términos de una amplia conceptualización de las categorías “centro” y “periferia”, es posible apreciar que la gran mayoría de los así llamados planes, programas o proyectos de desarrollo regional constituyeron acciones promovidas por las fuerzas sociales y económicas del “centro” con el objeto de ejercer distintas formas de control – tanto económico como político – sobre determinadas regiones periféricas. Así, la identificación de una “región problema” y de su consiguiente problemática, obedeció más a una

percepción de cómo una situación dada afectaba, actual o potencialmente, a los intereses del centro que a una percepción más ligada al desarrollo integral de dicha región (o de otra). De hecho, en algunas experiencias, notables por el empleo masivo de recursos, la “región problema” identificada distaba mucho de ser, primero, nacional “así se buscaba integrar más explícitamente la planificación regional a la planificación global y sectorial, y debía armonizar se con ellas”. (ILPES, 1978, p. 22). Nessa perspectiva, sua funcionalidade e sua coerência ao modelo global de desenvolvimento e aos objetivos sociais definidos em nível nacional foram asseguradas.

Outro item importante para as publicações do ILPES, à época, refere-se à participação das forças sociais na elaboração dos novos planos como forma de promover a democracia e a descentralização do poder nas distintas escalas territoriais. Boisier (1979), afirma que “las bases de apoyo se encuentra ahora más bien en los sectores del proletariado industrial y agrario así con en los grupos medios más intelectualizados y más a favor del cambio social”.

una región y segundo, de contener un problema (social) significativo.[...] La intervención del “centro” no tiene por finalidad última [...] sino el aprovechamiento de sus recursos naturales y de energía para sostener la actividad del aparato industrial del centro y/o para ampliar la base económica de la nación de forma que la economía como un todo sea menos dependiente de un número reducido de actividad exportadora. (Boisier, 1979, p. 07-08).

O modelo de planejamento a partir de regiões-problemas logo demonstrou suas fragilidades, pois os escassos resultados deixaram evidente a interdependência das regiões, sobretudo quando a afluência dos excedentes produzidos nas regiões submetidas ao planejamento migrava para as outras regiões vizinhas que não estavam contempladas pelo planejamento.

Assim, a partir dos anos 1960, para elaboração de planos de desenvolvimento, passou-se a focar na integração das regiões, olhando-as como um sistema orgânico e como componentes de um sistema

Boisier (1979) assinala que, na década de 1940, já se identificaram mais de 60 programas de desenvolvimento regional na América Latina. Tais programas possuíam diferentes naturezas e tinham por objetivos: a identificação e proposição de planos de melhoria para as regiões-problemas; a promoção do centro sobre a periferia; a manutenção do controle político de determinada região; a necessidade de reconstruir áreas afetadas por catástrofes naturais.

Para o autor, o movimento em prol do planejamento das regiões iniciou pelo já citado problema da distribuição heterogênea dos recursos entre as sociedades. O ponto de partida foi o espaço geográfico e a necessidade de uma política capaz de “contribuir al logro de una mayor equidad social”. (Boisier, 1979, p. 01).

A consequência desta interação dos espaços geográficos remete a três fatores importantes. O primeiro, relaciona-se ao fato que passaram a ser identificadas regiões e sistemas multirregionais como forma de expressar territorialmente algumas heterogeneidades

características das sociedades. O segundo, consiste na identificação/elaboração/implementação de políticas públicas capazes de integrar estas multirregiões por meio de planos, projetos e políticas públicas de desenvolvimento. O terceiro fator, por sua vez, refere-se ao surgimento de instituições com a finalidade de gerenciar os programas nacionais e/ou regionais.

Imediatamente, conforme Boisier (1979), consolidou-se um sistema de planejamento para as regiões, baseado em cinco processos: (i) conhecimento substantivo; (ii) o processo de planejamento; (iii) agências encarregadas de elaboração e implementação dos planos e políticas; (iv) agentes profissionalizados; e (v) mecanismos de locação de recursos. O referido autor denominou essa época e o sistema como sendo a primeira fase do planejamento de regiões na América Latina.

Mas na década de 1960, dois novos fatores provocaram mudanças nos métodos de planejamento até então utilizados. O primeiro fator foi a mudança na composição das forças sociais que serviam de apoio aos governos.

En tales casos los gobiernos no representan ya los intereses de los grupos urbano-industriales (o por lo menos no los representan con la misma intensidad que en el pasado inmediato) ni tampoco los de los grupos de propietarios rurales. La base de apoyo se encuentra ahora más bien en los sectores del proletariado industrial y agrario así como en los grupos medios más intelectualizados y más a favor del cambio social. (Boisier, 1979, p. 11).

O segundo fator relaciona-se ao início das discussões sobre a pertinência do crescimento econômico como objetivo absoluto desses planos. Assim, imediatamente, surgiram as discussões sobre o problema redistributivo, no qual “las nuevas ‘clientelas’ políticas reclaman una mayor participación en la distribución de los beneficios económicos, como también, una mayor participación en los procesos decisionales”. (Boisier, 1979, p.11).

A maneira encontrada pelos governos de alguns países para resolver esse impasse foi a canalização das pressões para as instâncias intermediárias (as regiões), onde algumas reivindicações seriam atendidas e outras ignoradas. Boisier, argumenta que esse posicionamento os levou a perceber a importância das relações inter-regionais, no que se refere tanto à dominação-dependência entre elas, como ao entendimento de que os problemas de uma região somente seriam resolvidos mediante a solução do problema em escalas de articulação nacional. Essa perspectiva foi corroborada quando observaram que a prática era comum em outros países, principalmente, na França.

Esse conjunto de fatores fez com que o planejamento estratégico de regiões na América Latina passasse por um processo de metamorfose, demandando novos referenciais teóricos que impulsionaram processos de planejamento de múltiplos níveis, “buscando simultáneamente la identificación de procedimientos descentralizados de decisión [...] y de un método capaz de garantizar la compatibilidad del conjunto de decisiones”. (Boisier, 1979, p. 14). Como consequência, surgiu uma área inteiramente nova no planejamento regional: a geração e o processamento de informações com a finalidade de projetar o futuro das regiões. Um dos pontos de partida dessa visão foi a constituição da *Oficina de Planificación*

Nacional de Chile, em 1965. Logo evidenciou-se o crescimento dessa atividade para os demais países da América Latina.

Em publicação realizada em 2006, Medina descreve que as pesquisas realizadas nas décadas de 1950 e 1960 tinham como “tarea básica [...] extrapolar, o prolongar en el futuro, las adquisiciones y beneficios del presente”. Acreditavam os pesquisadores dessa época que o estudo do passado poderia revelar o futuro através de estudos científicos a partir da economia, ritmo e qualidade das mudanças sociais, tecnológicas e econômicas (Medina, 2006). Essa atividade cresceu muito e atualmente é entendida

como la disciplina de anticipar y analizar el impacto de los cambios sociales a través del tiempo. Hacer prospectiva implica explorar la incertidumbre, elaborar hipótesis razonadas, fuertemente sustentadas, con rigor en el método, el proceso y el contenido. Hablar en términos prospectivos no es soñar despierto, sino plantear alternativas transformadoras pero realizables de la sociedad. La esencia de la anticipación es la elaboración de hipótesis de futuro plausibles. El fundamento no es buscar el criterio de verdad en la correspondencia entre el futuro y la realidad sino estimular la capacidad de responder oportuna y efectivamente a circunstancias cambiantes. Se trata de proveer buenas respuestas con anticipación para cuando se presente los problemas. (Medina, 2006, p.149).

Para Boisier (1979), um tema introduzido na terminologia e na prática do desenvolvimento regional de forma simplista foi a “estratégia”, que fez com que algumas ações utilizadas nas regiões fossem tão normativas quanto os planos mais ortodoxos. Mesmo assim, o planejamento regional na América Latina, à época, estava no auge do seu desenvolvimento, e os pesquisadores embasavam suas pesquisas em teorias americanas e europeias, mas a partir da análise da realidade latino-americana. Assim, configura-se definitivamente a “Escola Latino-americana de Planejamento Regional”. (Boisier, 1979).

Dentro dessa Escola, o modelo de planejamento regional que talvez tenha ganhado maior destaque na América Latina foi o da abordagem participativa, proposta por Carlos Matus Romo. O autor nasceu no Chile em 1931, formou-se em Economia em 1955 e participou ativamente do Governo de Salvador Allende, como Ministro da Economia entre 1971 e 1972. Entre os anos de 1965-1970 foi Diretor da Divisão de Serviços do Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES/CEPAL), participando de atividades na América Central, Brasil, República Dominicana, Equador, Bolívia, Peru e Colômbia.

Matus conseguiu criar uma abordagem teórico-metodológica que passou a ser disseminada por diversas instituições, inclusive no Brasil. O Planejamento Estratégico Situacional, segundo De Toni (2004), caracteriza-se por adaptar constantemente, a partir da situação concreta em que é aplicado, possuindo potente enfoque metodológico, com princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, governantes e governados. Para o autor, a “análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais, a ênfase na análise estratégica são elementos fundamentais e diferenciadores do PES em relação a outros métodos de planejamento”. (De Toni, 2004, p. 07).

A elaboração do planejamento a partir da aplicação deste método é orientada por quatro etapas distintas e complementares, denominados por Matus (1996) como “momentos”: Explicativo; Normativo Prescritivo, Estratégico e Tático Operacional.

O momento Explicativo tem por finalidade diagnosticar a situação-problema que deverá ser enfrentada pelos próximos momentos da elaboração do planejamento. Para Matus,

a situação fala por si mesma e complementa a linguagem formal, conferindo-lhe um significado livre de equívocos. O contexto situacional complementa o texto da linguagem nas conversações, do mesmo modo como o contexto situacional complementa a explicação do texto situacional pertinente à prática da ação vital. O significado não existe fora da situação. (Matus, 1996, p. 151).

No segundo momento (Normativo Prescritivo), Matus (1996) afirma que é preciso conceber um plano de ação a partir da elaboração de cenários que serão utilizados para estabelecer caminhos, tomar decisões, articular aspectos técnicos e políticos. Tais ações caracterizam-se como o terceiro momento: o Estratégico. Finalmente, o quarto momento proposto por Matus, o Tático Operacional, refere-se ao monitoramento das ações previstas no plano de ação, as quais possuem três enfoques: balanço da gestão política; gestão macroeconômica; e intercâmbio de problemas específicos valorizados pela população.

Além da proposta teórico-metodológica elaborada por Matus, outros planos de desenvolvimento foram implementados na América Latina. Tanto na publicação do ILPES (1978), quanto em Boisier (1979), são apresentados alguns planos de desenvolvimento regional, entre os quais estão:

- O caso do nordeste brasileiro: Apesar de já existirem outras experiências de planejamento no Brasil na década de 1970, o caso estudado e citado, principalmente por Boisier, foi o do nordeste brasileiro, descrevendo a experiência como o planejamento de uma típica região-problema onde foi realizado um diagnóstico e plano de desenvolvimento, apresentado por Celso Furtado em 1959. As principais estratégias apontadas, conforme Boisier (1979), foram: (a) industrialização a partir dos recursos locais; (b) reestruturação da atividade agropecuária na costa e região do Vale do São Francisco; (c) reestruturação da atividade agropecuária nas zonas de seca; (d) colonização de áreas chuvosas próximas a Amazônia.
- Chile: Utilizou-se a estratégia de implantação de centros e polos de desenvolvimento, sendo um Polo Nacional (Santiago), três Polos Multirregionais e dez Polos Regionais;
- Peru: A partir de 1968, adotou-se a estratégia de desenvolvimento endógeno de longo prazo, tendo como base os eixos e polos regionais de desenvolvimento;
- Panamá: Com a principal característica de ser um “corredor de trânsito” com poucos recursos naturais e baixa industrialização, o país definiu um Plano de Desenvolvimento para o período 1970-1980 que incluía três categorias (Objetivos do Sistema Espacial, Objetivos Nacionais Regionalizados e Objetivos de Longo Prazo de cada Região) e que foram orientadas por cinco princípios gerais;

- Bolívia: Buscando migrar do modelo agrário-exportador para o de industrialização, o país definiu, a partir de 1971, objetivos gerais de desenvolvimento que se desdobravam em planos setoriais e regionais por meio de Polos de Desenvolvimento Industrial, Polos Agroindustriais e Centros Industriais e Mineiro-industriais.

SÍNTESE DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

CRÍTICA ÀS ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO CORPORATIVO E REGIONAL

Conforme já referido, a gênese do planejamento estratégico é antiga, e seu amadurecimento em organizações privadas se deu no período pós-guerra. Assim, é compreensível que seu desenvolvimento tenha ocorrido de forma tímida até a década de 1960, ganhando novo destaque a partir das décadas de 1970, quando surgiram novas metodologias e aplicações. Dessa forma, tornou-se um campo dinâmico de pesquisa. Entretanto,

a formulação de estratégias não trata apenas de valores e da visão, de competências e de capacidades, mas também de militares e de religiosos, de crise e de empenho, de aprendizado organizacional e de equilíbrio interrompido, de organização industrial e de revolução social. (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2010, p. 23).

O planejamento passou a sintetizar as diversas abordagens e escolas. As mais novas passaram a combinar-se com as mais antigas, sugerindo a maturidade do conceito de planejamento. Mintzberg (2004, p. 19), chega a afirmar que “depois da surra que o planejamento levou, talvez agora as pessoas estejam mais inclinadas a considerá-lo de maneira razoável, nem como uma panaceia, nem como um inferno, mas como um processo que apresenta um benefício específico em contextos específicos”.

Por este motivo, compreender o planejamento passa a ser um processo complexo e, na tentativa de sistematizá-lo, é apresentado, na sequência, um quadro resumo das dimensões de cada uma das dez escolas de planejamento:

ESCOLAS	Mensagem pretendida:	Estratégia como	Agentes Principais:	Padrão de mudança:	Ambiente, liderança ou organização:	Contexto favorecido	Melhor aplicável durante o estágio:
Design	Adequar/ pensar	Perspectiva planejada	Executivo principal	Ocasional	Liderança dominante, organização aquiescente	Estável e compreensível	Reconcepção
Planejamento	Formalizar/ programar	Planos decompostos	Planejador e processo	Periódico, incremental	Organização dominante, ambiente aquiescente	Simples, estável, idealmente controlável	Desenvolvimento e programação
Posicionamento	Analisar/ calcular	Posições genéricas planejadas	Analistas e análise	Gradual, frequente	Organização dominante, ambiente a ser analisado	Simples, estável, maduro (ou seja, quantificável)	Avaliação

Continua...

Continuação...

ESCOLAS	Mensagem pretendida:	Estratégia como	Agentes Principais:	Padrão de mudança:	Ambiente, liderança ou organização:	Contexto favorecido	Melhor aplicável durante o estágio:
Empreendedora	Presentir/centralizar	Perspectiva única (visão)	O líder	Ocasional, oportunista e revolucionário	Liderança dominante, organização maleável, nicho ambiental	Dinâmico, mas simples (compreensível)	Início, reformulação, pequeno porte
Cognitiva	Estruturar/preocupar-se ou imaginar	Perspectiva mental	A mente	Não frequente	Liderança fonte de cognição, ambiente opressor ou restrito	Complexo	Concepção original, reconcepção, inércia
Aprendizagem	Aprender/jogar	Padrões aprendidos	Aprendizes	Contínuo, incremental ou gradual	Liderança (qualquer aprendiz) dominante	Complexo, dinâmico (imprevisível)	Evolução, mudança sem precedentes
Poder	Agarrar/ocultar	Padrão competitivo	Qualquer um com poder (micro), toda a organização (macro)	Frequente, gradual	Poder na ou da organização é dominante	Divisor, malevolente (micro), controlável ou cooperativo (macro)	Fluxo (micro), dominação, cooptação (macro)
Cultural	Aglutinar/perpetuar	Perspectiva cultural	Coletividade	Não frequente	Organização (estabelecida) dominante	Passivo	Estabilidade (reforço, inércia)
Ambiental	Lutar/capitular	Posições específicas (nichos)	Ambiente	Raro	Ambiente dominante	Competitivo, delineado	Maturidade, morte
Configuração	Integrar ou transformar	Quaisquer das anteriores	Qualquer um anterior	Ocasional, revolucionário	Qualquer um dos anteriores	Qualquer um dos anteriores	Resolução (revitalização) ou qualquer um dos anteriores

Fonte: Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2010, p. 332-337), adaptado por Péricles Purper Thiele.

Ao lermos o Quadro, podemos perceber os principais pontos utilizados por Carlos Matus para criticar estes modelos de planejamento e que foram sintetizados por De Toni da seguinte forma:

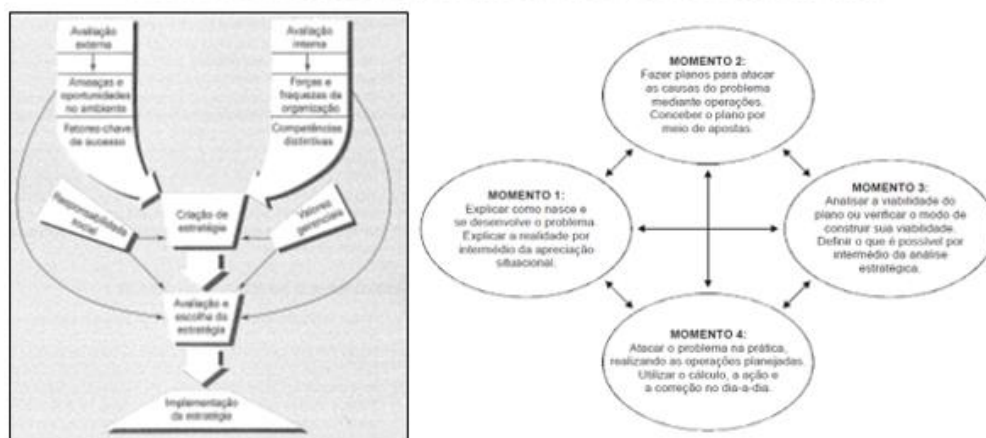
- (1) Os métodos mais tradicionais de planejamento são extremamente normativos, impessoais e se dizem neutros, pois se pretendem amparados na “boa técnica de planejamento”;
- (2) Há sempre um ator que planeja e os demais são simples agentes econômicos com reações completamente previsíveis. O planejamento pressupõe um ‘sujeito’ que planeja, normalmente o Estado, e um ‘objeto’ que é a realidade econômica e social. O primeiro deve controlar o segundo;
- (3) As reações dos demais agentes ou atores são previsíveis porque seguem leis e obedecem a prognósticos

de teorias sociais bem conhecidas. O Diagnóstico é condição para o planejamento, ele é verdadeiro e objetivo (segue do comportamento social), portanto, único possível, não explicações alternativas dos demais atores; (4) O sistema gera incertezas, porém são numeráveis, previsíveis enquanto tais, não há possibilidade de surpresas não-imagináveis; (5) O ator social que planeja não controla todas variáveis, mas as variáveis não-controladas não são importantes ou determinantes, não tem um comportamento criativo ou são controladas por outros atores; (6) Há nesta visão, uma aparente governabilidade, gerada pela ilusão de que as variáveis não controladas simplesmente não são importantes. A governabilidade e a capacidade de governar são reduzidas e absorvidos, em última instância, pela aparente pujança do projeto político (que é o 'verdadeiro' *per se* e portanto, autolegitimado). Neste cenário só há uma teoria e técnica de planejamento, além do mais, suas deficiências não aparecem como problema a ser resolvido, os dirigentes se concentram mais nas relações de mando e hierarquia e no tempo gasto na tentativa de corrigir a ineficácia dos projetos (gestados convencionalmente). (De Toni, 2004, p. 03-04).

Como já registraram Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2010, p. 30), “qualquer discussão sobre estratégia termina inevitavelmente sob a lâmina de uma faca. Para cada vantagem associada à estratégia, há uma desvantagem”. E isso não é diferente para os métodos corporativos e para o situacional. Além das vantagens e desvantagens já apontadas por todos os autores citados para o método tradicional, existem críticas contundentes ao método situacional. Figueiredo Filho & Muller (2002, p. 121) afirmam que “parece que a estratégia em Matus é um sinal de advertência inútil. Inútil, porque se o nosso ator seguir todos os passos da montagem da trajetória estratégica, ele deverá atingir seu objetivo. Assim, tenho a impressão que Matus considera e desconsidera o outro simultaneamente”.

A argumentação de Figueiredo Filho & Muller (2002) centra-se na elaboração estratégica que consiste em montar caminhos alternativos para o objetivo, tendo em vista que um ator não sabe o que o outro vai ou pode fazer, mas se um dado ator acumular recursos escassos poderá dar viabilidade às ações inviáveis. Trata-se de é uma questão que requer muito mais análise do método utilizado do que simples generalização como proposto pelo autor, mas não deixa de ser um indício de problema que precisa ser considerado e aprofundado através de pesquisa empírica.

Outra análise que se pode fazer com relação ao PES é a sua semelhança com o modelo da Escola do Design. Embora seja retratado por Matus e por diversos autores como sendo uma nova forma de planejar, há que se considerar que os passos são, de modo geral, semelhantes aos da Escola do Design. A figura, abaixo, compara as fases dos dois modelos:

ESCOLA DO DESIGN x PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Fonte: Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2010, p.38) e Rieg & Araújo Filho (2002, p. 163), adaptado por Péricles P. Thiele

A partir da figura, percebem-se as seguintes semelhanças nas etapas propostas pelos autores:

- Ambos utilizam análise de cenários, ou diagnóstico, ou apreciação situacional na primeira etapa;
- O segundo momento de Matus, ou seja, fazer planos para atacar o problema, é semelhante à “criação de estratégia” da Escola do Design;
- A avaliação e escolha da estratégia equivalem-se ao momento três do PES, que se refere a analisar a viabilidade do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade;
- Finalmente, a implementação da estratégia, ou momento quatro do PES, refere-se a atacar as operações planejadas, utilizando o cálculo, a ação e a correção no dia a dia.

Ao concluir a análise sobre a aplicação do PES na Universidade de São Carlos, Rieg & Araújo Filho, argumentam:

É inquestionável, como o próprio Matus pondera, que o PES é hoje um corpo teórico-metodológico-prático muito sólido, sistemático e rigoroso. Não só seu trabalho é rigoroso, mas também suas críticas a outras metodologias de planejamento, em particular àquelas que denomina planejamento tradicional e planejamento estratégico corporativo. [...] Essas críticas, é claro, têm que ser necessariamente relativizadas, pois não fazem justiça à riqueza e à multiplicidade das metodologias atualmente existentes [...] chegam até mesmo a ser caricaturescas, na medida em que, por exemplo, se referem a, no máximo três das dez escolas de formação de estratégias de Mintzberg *et al.* (2000). (Rieg & Araújo Filho, 2002, p. 168).

Entretanto, como afirmam os autores, é preciso reconhecer a vasta herança intelectual deixada por Matus acerca das metodologias de planejamento estratégico e sua utilidade no jogo social, bem como o fato de que essa herança ainda merece maior atenção por parte

dos pesquisadores. Finalizando, é possível que Mintzberg tenha lançado luzes sobre o universo de conceitos e métodos ao afirmar:

Todo processo de estratégia precisa combinar vários aspectos das diferentes escolas. Será que alguém pode imaginar a geração de estratégia em qualquer organização séria sem aspectos mentais e sociais, sem as demandas do ambiente, a energia da liderança e as forças da organização, sem concessões entre o incremental e o revolucionário? E será que qualquer processo estratégico pode ser seguido de forma realista como puramente deliberado ou puramente emergente? Negar o aprendizado é tão tolo quanto negar o controle. Contudo, a prática também se inclina. Algumas vezes, ela se torna mais individualmente cognitiva do que socialmente interativa [...]. Algumas estratégias parecem ser mais racionalmente deliberadas [...] enquanto outras tendem a ser emergentes de modo mais adaptável [...]. Algumas vezes, o ambiente pode ser altamente exigente [...], mas outras vezes [...] os líderes empreendedores são capazes de manobrar por ele com facilidade. Afinal, existem estágios e períodos identificáveis na formulação de estratégia. (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2010, p. 343).

Talvez, pela complexidade em determinar as condições que levam o ser humano a se transformar em pessoa humana, é que Boisier (2007) tenha afirmado que todo esforço de desenvolvimento que se faz com atores de carne e osso, implicam pedagogia ou, em outras palavras, conhecimento científico, consenso social e poder político coletivo.

Nesse sentido, Boisier (2007), ao afirmar “la articulación entre crecimiento e desarrollo se podría representar gráficamente como [...] dos curvas sinodales que se van entrelazando”, e Matus (1997, p. 29), ao dizer que “hacer política es intercambiar problemas. Un proyecto de gobierno es una propuesta de intercambio de problemas”, concordam plenamente.

TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO

Convém iniciar a reflexão sobre território e planejamento a partir de uma citação de 2500 anos atrás:

Quando se movimentam tropas, é imperioso conhecer de antemão as condições do terreno. Informados das distâncias, podemos empregar um plano direto ou indireto. Se sabemos o grau de dificuldade para cruzar o terreno, estamos aptos a estimar as vantagens de utilizar a infantaria ou a cavalaria. Quando temos notícia de onde o terreno se estreita e onde se alarga, podemos calcular os efeitos apropriados. E quando sabemos onde dará a batalha, sabemos também quando concentrar ou dividir as forças. (Sun Tzu, 1996, p. 15).

Para Sun Tzu, há 2500 anos, o território era apenas o palco de atuação. Essa citação nos remete a Morin (1996), quando afirmou que o debate científico tratou o desenvolvimento das ciências, mas o problema da complexidade não foi colocado. Em 1999, quando a UNESCO solicitou ao filósofo francês Edgar Morin um estudo que apontasse para o futuro da Educação, Morin (2010) definiu o ‘ensinar a identidade terrena’ como um dos sete eixos. Com isso, o autor renovou na ciência e, principalmente, na Educação, a necessidade de

tratar assuntos como a degradação ambiental por técnicas industriais, a resistência à primazia do consumo e à tirania do dinheiro, entre outros. Nessa abordagem, Morin não criou nada novo. Pelo contrário, suas ideias foram ao encontro do que pesquisadores já falavam acerca do tema território. Assim, seu trabalho ratificou o debate em salas de aula sobre questões de território e ambiente, dotando as novas gerações da noção de que vivemos em um planeta com recursos finitos e que sua sustentabilidade depende de cada indivíduo.

Vários autores, entre eles Santos (1996 e 2000), Haesbaert (2005), Benko & Pecqueur (2001), defendem que a geografia passou a ter maior importância a partir da década de 1970. Reis (2006, p. 01) inicia seu texto afirmando que "é sabido que as ciências sociais começaram por ignorar o território, não lhe dando lugar entre as variáveis necessárias à compreensão das realidades socioeconômicas" e foi na tentativa de superar tal falha que surgiram os inúmeros programas com ênfase territorialista. A contribuição de Morin foi nesse sentido. Conforme Lima (2009, p. 02), pensar o "conceito de território, na perspectiva do paradigma de complexidade, é, portanto, reconhecer as suas múltiplas dimensões; desvelar as conexões entre os seus elementos nucleares e aquelas formadas com outros conceitos e 'semiconceitos' [...] então, [...] o problema não é reduzir nem separar, mas diferenciar e juntar".

Finalmente, Reis (2006, p.01) complementa o raciocínio:

O território precisa ser interpretado entendendo a genealogia dos processos socioeconômicos [...] isto implica uma epistemologia do território e pressupõe que se atribua à proximidade uma natureza ontológica [...] por isso se rejeita a visão organicista que vê os territórios como derivações [...] e se entende que se deve olhar para as sociedades de hoje como estruturalmente polimórficas.

Reis (2006, p. 3) defende que, maior do que a importância de mobilidade, o território deve ser visto como responsável pela formação da genealogia, ou seja, como se formam os lugares a partir das suas dinâmicas socioeconômicas e "como se alcança a coordenação de processos coletivos, sobre o papel desempenhado pelos atores neles intervenientes e sobre as relações entre atores e processos de diferentes escalas". Por isso, importa que se constitua uma epistemologia do território capaz de "acolher um conceito que responda às perguntas sobre o seu papel e lugar nas dinâmicas sociais". Sobre a forma de construção de tal epistemologia, Reis (2006, p.18) sugere três ideias:

a relação entre mobilidades e territorializações é muito mais uma justaposição de fatores que influenciam as dinâmicas econômicas; [...] a ideia de reprodução de determinantes sócio-políticas não serve para configurar uma noção de território, porque este não é uma simples expressão da produção de escalas do Estado, do mercado, do capitalismo ou da globalização; para entendermos o poder, o desenvolvimento e a estruturação político-econômica, devemos contrapor às visões lineares do poder a ideia de morfologia do poder e ao desenvolvimento funcionalista a noção de polimorfismos das sociedades contemporâneas.

Mas como o planejamento pode contribuir para a construção epistemológica do território? Morin (2000, p. 32) volta a contribuir nesse debate ao definir sete princípios para entender a complexidade. O primeiro refere-se ao princípio sistêmico e organizacional, que "permite rejuntar aquele que conhece ao seu conhecimento, ou seja, integrar o observador à sua observação" (Morin, 2006, p. 16). Lima (2009, p. 3) explica a aplicação do princípio da complexidade de Morin ao território, dizendo que "o princípio sistêmico opera as relações entre as partes e o todo, sempre relativizando a metáfora do todo, a qual varia ininterruptamente de escala geográfica".

Portanto, não é possível elaborar um planejamento para determinada região, que vise à melhoria das condições de vida da população, se não houver entendimento aprofundado de todas as partes componentes do território em que a região está inserida. Esse entendimento não deve restringir-se apenas no sentido da mobilidade apresentado por Reis, mas na formação da genealogia do lugar, buscando a interligação das suas diversas partes. É preciso compreender a dinâmica da formação histórico-social a partir de "estudos particularizados, parciais e isolados que, conjugados a outros da mesma natureza, permitam a reconstituição do todo, nas suas múltiplas articulações". (Schuch & Carlos, 1991, p. 01).

Tomado desse ângulo, o planejamento regional tem por obrigação fazer essa leitura na fase de elaboração do diagnóstico. Não basta que o diagnóstico seja uma simples citação de indicadores sociais e econômicos que não são explicados por uma teoria. Indicadores por si só não explicam a dinâmica de determinada região, mas, servem para apontar ao pesquisador sinais que evidenciam determinada lógica teórica.

Assim, refletir sobre a trajetória histórica da região – balizada por indicadores – será importante para identificar os erros e acertos ocorridos ao longo do tempo. Entender como eles se produziram e articulá-los com as diretrizes futuras será o grande ganho que a elaboração de um diagnóstico científico trará ao planejamento de determinada região. Cardoso Jr. (2011, p. 59) propõe que o planejamento regional seja dotado de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: "trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando for pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

Dessa forma, a fase de diagnóstico realiza o "raio-X" das diversas partes que influenciam a região, buscando compor o entendimento do todo nas suas diversas complexidades, para, posteriormente, alimentar as fases do planejamento. Conseqüentemente, se houver uma visão totalitária na fase de elaboração do diagnóstico, todo processo de planejamento da região terá ênfase na multidimensionalidade. Esse planejamento não será exaustivo, mas será integrado e com capacidade de incidir sobre o maior número possível de diferentes componentes do território.

Somente dessa forma será possível tornar a pensar o desenvolvimento da região, articulando não só passado, presente e futuro, como também as características da região e as políticas públicas almejadas. Assim, será possível a redução das desigualdades, entendida por Neil Smith (1984, p. 150) como sendo "uma lei universal da história humana ou, de forma mais abstrata ainda, é a essência da contradição".

Para o referido autor, a diferenciação espacial se dá pela divisão do trabalho e pelas condições naturais de cada região. Nas economias mais desenvolvidas, a superação das diferenças deixa de ser natural (pelo desenvolvimento das técnicas como afirmou Milton Santos) e a divisão do trabalho expressa-se espacialmente. Assim,

Com o desenvolvimento das forças produtivas sob o capitalismo, a lógica que preside a localização geográfica afasta-se cada vez mais de tais considerações naturais. A razão para isso é dupla. O que ligava o desenvolvimento econômico às condições geográficas era primeiramente a dificuldade de vencer as distâncias e em segundo lugar a necessidade de grande proximidade das matérias-primas. Com o desenvolvimento dos meios de transporte, o primeiro obstáculo natural (a distância) diminuiu em importância. Com o aumento geral das forças produtivas, o segundo também se torna cada vez menos importante, pois a matéria-prima de hoje são produtos de um número sempre crescente de processos de trabalhos anteriores. (Smith, 1984, p. 157).

A consequência inevitável desta dinâmica será a concentração do capital em pontos geográficos que favorecerão a multiplicação e centralização do capital, criando padrões históricos de investimento que irão influenciar o programa de acumulação do capital (Smith, 1984) Dessa forma, as regiões envolvidas pela dialética da diferenciação e da igualização geográfica serão afetadas, o que cria um padrão de desenvolvimento desigual, frustrando tendências de equilíbrio por meio de forças que buscam justamente o desequilíbrio socioeconômico.

A diferenciação do espaço geográfico assume muitas formas, mas fundamentalmente expressa a diferenciação social que é a verdadeira definição do capital: a relação entre capital e trabalho. A medida em que o desenvolvimento desigual se torna crescente necessidade para se evidenciar as crises, a diferenciação geográfica se torna cada vez menos um subproduto e mais uma necessidade central para o capital. A história do capitalismo não é simplesmente cíclica, mas é profundamente progressiva e também se expressa na paisagem. Na medida em que as crises cíclicas não purgam o sistema de suas contradições e a taxa decrescente de lucro não é atenuada, o desenvolvimento desigual do capitalismo torna-se mais intenso, à medida em que o processo de acumulação se intensifica e, com ele, as tendências para a diferenciação e a igualização. (Smith, 1984, p. 217-218).

Dando prosseguimento à reflexão aqui proposta, resta conhecer os termos dialéticos que representam as formas que o capital assume na construção das dinâmicas dos territórios, quais sejam: Equidade e/ou Competitividade.

EQUIDADE E/OU COMPETITIVIDADE

Entende-se que o benefício principal do planejamento estratégico de uma região seja o seu desenvolvimento no sentido de proporcionar condições de maior igualdade e bem-estar para a maior parcela da sua população. Tal fundamento somente será atendido de forma efetiva e consistente se a base sobre a qual ele é construído tiver como filosofia a equidade entre as pessoas e entre os lugares que constituem uma dada região. Para a CEPAL (2000),

é preciso orientar (ou reorientar) os planos de desenvolvimento em torno de um eixo principal, reduzindo as desigualdades em toda a América Latina, pois é a região com os maiores níveis de desigualdade de todo o mundo.

Para Amartya Sen (2000), o desenvolvimento, entendido como o processo de expansão das liberdades reais, consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente a sua condição de agente.

Essa ideia remete, novamente, aos fundamentos do planejamento estratégico: se a sua filosofia de construção for a equidade entre os povos, ou a eliminação das privações da liberdade, como afirmou Sen, ter-se-á suprida a condição mínima necessária para que o cidadão se torne agente do seu desenvolvimento. Para Sen, tal condição de agente dos indivíduos é, em última análise, central para lidar com essas privações.

Supondo que a elaboração de um planejamento estratégico regional tenha como fundamento a expansão capitalista, tem-se em seu bojo os conteúdos definidos por Harvey (2011) e por Santos (2013), ou seja, a unicidade da técnica e da política impondo formas de romper as barreiras do fluxo dos capitais e, conseqüentemente, sobrepondo interesses corporativos aos cidadãos comuns. Além disso, haverá sobreposição não só da competição capitalista à equidade e aos direitos humanos, como também das ações exclusivas às ações inclusivas, e das coisas às pessoas de forma perversa, tendo como único objetivo o de aumentar a mais-valia.

Portanto, estas afirmações indicam que se deve buscar um nível de integração simultâneo entre crescimento econômico, social e ambiental, provendo, desta maneira, as sociedades de condições para o seu pleno desenvolvimento. Com isso, os cidadãos serão agentes do seu próprio desenvolvimento e estarão focados no bem viver, realizando de ações voltadas, como disse Sen, para a liberdade e para uma vida longa.

Nesse contexto, de embates entre os interesses do capital e do desenvolvimento social, a CEPAL (2000) argumenta que os temas como equidade, desenvolvimento econômico e cidadania se constituem eixos desafiadores para as práticas de planejamento regional. De tais práticas de planejamento, deduzem-se dois eixos de discussão que devem pautar as metodologias e as ações futuras: a globalização e os direitos humanos

Sobre globalização, Didelon & Richard (2011, p. 158) afirmam que é

entendida aqui no sentido restrito do processo de integração internacional dos mercados onde os sistemas sociais e as economias locais enfrentam um crescimento rápido de sua interdependência recíproca. É então a integração crescente do mercado mundial em função da diminuição dos custos de transação, de transporte, do enfraquecimento das barreiras nas trocas de bens, de serviços, de capitais, de pessoas, de ideias e de conhecimento.

Ainda que muitas sejam as opiniões sobre a globalização e vários autores já tenham se debruçado exaustivamente sobre o tema, ela sempre impactará as ações relativas ao desenvolvimento das regiões.

O fato marcante é que existem diversas leituras sobre a globalização e, em sua grande maioria, elas concordam com a perversidade dos seus efeitos. A CEPAL reafirma essas posições e avança no sentido de criticar a globalização por deixar de lado questões relativas aos direitos humanos e à falta da devida atenção, em amenizar os seus efeitos, por parte dos países membros ao publicar que:

el concepto de globalización tiene significados diversos, pero todos ellos apuntan a la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de alcance mundial sobre aquéllos de carácter nacional o regional. No se trata, por supuesto, de un proceso nuevo, ya que tienes raíces históricas profundas. [...] Una de las dimensiones más importantes de este proceso, que suele dejarse de lado en muchas interpretaciones, es la extensión gradual de ideas y valores globales, como los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respecto a la diversidad étnica y cultural, la protección del medio ambiente y otros consagrados en las Cumbres Mundiales de las Naciones Unidas. La configuración de esta amplia agenda social y ambiental no ha ido acompañada [...] de su contrapartida en términos de los flujos de recursos internacionales necesarios para apoyarla, de una institucionalidad mundial que le sea propicia ni tampoco del compromiso de los países signatarios de traducirla efectivamente en políticas nacionales consistentes con sus principios. (CEPAL, 2000, p. 46).

No mesmo documento, a CEPAL afirma, categoricamente, que, apesar de todos os esforços no sentido de desenvolver as regiões, os resultados têm sido insuficientes tanto econômica, quanto social e ambientalmente. O documento aponta que a superação desses grandes problemas exige “concentrar los esfuerzos en romper las estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, mediante acciones que apunten a los cuatro canales fundamentales que las determinan – el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico”. (CEPAL, 2000, p. 46).

Os esforços para reduzir a desigualdade entre as regiões (semelhantes aos apresentados pela CEPAL) vêm sendo afirmados desde os anos 1970, na Comunidade Europeia. Segundo Araújo (2014), desde a Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território (CEMAT), em 1970, e reafirmado pela Carta de Torremolinos, em 1984, são empreendidos esforços no sentido de um desenvolvimento econômico e social equilibrado. Para Didelon & Richard (2011, p.150), essas ações se justificam porque "duas forças contraditórias [equidade e competitividade] que se desafiam mutuamente estão atuando no âmbito da política regional" europeia.

Visando esclarecer o entendimento sobre essas duas forças, que orientam o desenvolvimento social, econômico e territorial, parte-se para a reflexão sobre os temas equidade e competitividade, entendendo-se que ambos influenciam fortemente a proposta de planejamento para as diversas regiões.

Equidade

No final da década de 1990, a discussão sobre equidade avançou na União Europeia e, em 1999, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) apresentou

orientações estratégicas visando à defesa da coesão econômico-social, ao desenvolvimento sustentável e à competitividade no território europeu.

A coesão, entendida como um dos princípios fundamentais da Comunidade Europeia, foi apresentada por Didelon & Richard da seguinte forma:

Coesão: institucionalizada pelo Ato Único Europeu, o objetivo da 'coesão econômica e social' visa a reduzir a distância entre os níveis de desenvolvimento e de renda das diferentes regiões. Ela decorre da constatação de que o mercado sozinho não está em condições de reduzir as disparidades entre os Estados da União Europeia, e tampouco no interior dos Estados, entre diferentes regiões. Ele complementa a noção de 'coesão econômica e social' e denota a ideia de uma solidariedade que se exprime entre os territórios da União (via execução da política regional). Nesse sentido, permite legitimar uma ação pública no campo da gestão do território europeu, que deve possibilitar a implementação de uma solidariedade entre os territórios. (Didelon & Richard, 2011, p. 153-154).

No documento emitido em 10 de abril de 2003, o tema coesão voltou a ser tratado na Comunidade Europeia, por meio do Parecer do Comitê das Regiões que levava em conta outros estudos publicados nos anos anteriores, ratificando o entendimento da temática a partir dos seguintes pontos de vistas:

(i) Reconhece a dificuldade de caracterizar a dimensão territorial da coesão. Todavia, pretende chamar a atenção para a evolução dos trabalhos científicos realizados depois da adoção do Plano de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (PDEC) em 1999; (ii) Considera, porém, que a avaliação da coesão não se pode limitar unicamente às dimensões econômicas e social, avaliadas através de indicadores estatísticos calculado ao nível dos Estados-Membros da UE, e que uma melhor compreensão da realidade da coesão exige uma referência aos territórios de nível infraestatal; (iii) Está convencido que, nestas condições, a coesão deve ser considerada a nível regional de forma a salientar as diferenças de desenvolvimento que existem atualmente entre e no seio dos Estados-Membros, tendo em conta a persistência de um modelo de desenvolvimento caracterizado pelas relações entre o centro e a periferia; (iv) É, portanto, da opinião que a coesão territorial deve ser compreendida como um objetivo de redução das diferenças de desenvolvimento entre as regiões que passa por uma nova organização do território comunitário que permita um desenvolvimento policêntrico, harmonioso, equilibrado e sustentável. Do mesmo modo, a coesão territorial, na sua dimensão intra regional, a coesão territorial deve também ser entendida como um objetivo de redução das diferenças de desenvolvimento e da desarticulação física ou econômica nas regiões europeias, através do ordenamento do território e de outras políticas públicas com incidência territorial promovidas, essencialmente, pelas pessoas coletivas territoriais regionais e locais europeias e orientadas para a construção do modelo de desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado da União Europeia. Nesta conformidade, deve-se dar atenção especial às regiões com desvantagem geográfica permanente (ilhas, montanhas, baixa densidade populacional), às regiões ultraperiféricas, assim como a certas regiões com características

particulares (ruralidade, periurbanização, transfronteiriças); (v) Afirma que apenas a consecução de um modelo de desenvolvimento policêntrico do território comunitário pode dar a todas as regiões da União Europeia condições equitativas para o seu desenvolvimento. (CRD 388/2002, 2003, p. 02-03).

Com base no parecer do Comitê das Regiões, fica evidente que a União Europeia avança sistematicamente, a partir de estudos e pareceres, no conceito de coesão territorial e que este é composto pelos temas: coesão econômica (entendido como redução das assimetrias em termos de PIB per capita) e coesão social (redução das desigualdades a partir dos níveis de desemprego, instrução e tendências demográficas). O parecer considera tais temas fundamentais para "dar a todas as regiões da União Europeia condições equitativas para o seu desenvolvimento" (CRD 388/2002, 2003, p. 03).

Para a proposição de uma definição do termo equidade, deve-se construí-lo pelos seguintes pontos-chaves e considerando-se a necessidade de:

- Eliminar as privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente a sua condição de agente;
- Romper com as estruturas de reprodução intergeracional da pobreza e da desigualdade;
- Reduzir a distância entre os níveis de desenvolvimento e de renda das diferentes regiões;
- Integrar simultaneamente crescimento econômico, social, cultural e ambiental provendo, desta maneira, às sociedades de condições para o seu pleno desenvolvimento;
- Atuar nos territórios no nível infraestatal;
- Construir um modelo de desenvolvimento policêntrico do território comunitário dotando todas as regiões de condições equitativas para o seu desenvolvimento.

Portanto, entende-se por equidade o conjunto de características territoriais (sociais, econômicas, culturais e ambientais) que, integradas, buscam a redução das desigualdades de forma solidária, por meio de um desenvolvimento policêntrico, harmonioso, equilibrado e sustentável entre as regiões.

Feitas tais considerações, será apresentado, na sequência, o tema sobre o enfoque oposto, ou seja, a competitividade.

Competitividade

Santos (2000) e Vainer (2007) introduziram um novo tópico para a discussão: a competitividade capitalista, que se instalou inicialmente entre as empresas de todos os portes, levando-as a buscarem melhores e maiores vantagens competitivas. Nessa linha, Michel Porter (1999), que se tornou um ícone no estudo da competitividade, assegura que sua proposta contraria a sabedoria convencional e posiciona-se da seguinte forma sobre a competitividade dos países:

A PROSPERIDADE NACIONAL NÃO É ALGO herdado, mas sim o produto do esforço criativo humano. Não é algo que emana dos dotes naturais de um país, de sua força de trabalho, das taxas de juros ou do valor da moeda, como insistem os economistas clássicos. A competitividade de um país depende da capacidade de sua indústria de inovar e melhorar. As empresas conquistam uma posição de vantagem em relação aos melhores competidores do mundo em razão das pressões e dos desafios. Elas se beneficiam da existência de rivais internos poderosos, de uma base de fornecedores nacionais agressivos e de clientes locais exigentes. Num mundo de competição global crescente, os países se tornaram mais, e não menos, importantes. À medida que os fundamentos da competição se deslocam cada vez mais para a criação e assimilação do conhecimento, aumenta a importância dos países. A vantagem competitiva é gerada e sustentada através de um processo altamente localizado. As diferenças nos valores nacionais, a cultura, as estruturas econômicas, as instituições e a história são fatores que contribuem para o êxito competitivo. Em todos os países constatam-se disparidades marcantes nos padrões de competitividade. Nenhum país é capaz de competir em todos e nem mesmo na maioria dos setores. Em última instância, os países obtêm êxito em determinados setores porque o ambiente doméstico é o mais progressista, dinâmico e desafiador. (Porter, 1999, p. 167).

Avançando das empresas para o setor público, Cuadrado (2012) diz que os termos competitividade, produtividade e eficiência passaram, obrigatoriamente, a fazer parte de todos os planos de governo. Isso porque são entendidos como a forma de resolver os problemas de bem-estar das populações afetadas por eles.

Na visão de Cuadrado, a discussão sobre produtividade e competitividade não deve centrar-se unicamente no fato de serem chave para o crescimento econômico, pois, sobre isso, a grande maioria dos economistas está de acordo. Deve-se, sim, entender quais são os fatores ou os métodos empregados que possam contribuir efetivamente para avançarem em direção aos objetivos que realmente interessam, que são a melhoria da qualidade de vida e bem-estar das populações abarcadas pelas políticas públicas implantadas. Isso não depende somente, nem exclusivamente, de aspectos econômicos.

Desde o ano de 2007, a CEMAT publica a Agenda Territorial da União Europeia 2007-2013, com orientações para as ações que promovam a competitividade e a sustentabilidade europeia. Tais ações são "baseadas nos três pilares (econômico, social e ambiental), na criação de emprego, no desenvolvimento territorial policêntrico, na promoção da qualidade de vida dos europeus e da igualdade de oportunidades dentro do espaço europeu" (Araujo, 2014, p. 12).

Três anos após, em 2010, nova publicação da Comunidade Europeia, intitulada "Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo", apresenta cinco objetivos quantificáveis: (i) emprego; (ii) pesquisa e inovação; (iii) mudanças climáticas e energia; (iv) educação; e (v) erradicação da pobreza. As referidas posições devem-se ao fato de que

A União Europeia (UE) é um dos grandes atores da mundialização porque ela favorece as trocas tanto na União como com países terceiros e, também porque os acordos comerciais celebrados com tais países implicam na redução dos direitos de aduana. A UE se beneficia da mundialização tendo acesso aos mercados e aos recursos de outros países. Por outro lado, tendo em vista que é um dos maiores e mais ricos mercados do mundo, ela atrai empresas e investimentos. No entanto, se esse processo é globalmente favorável à União Europeia, é porque, na realidade, a mundialização beneficia, em primeiro lugar, as regiões que estão mais bem posicionadas para receber os benefícios: os mais ricos aqueles onde as empresas são mais inovadoras, etc. (Didelon & Richard, 2011, p. 158-159).

Didelon & Richard (2011, p. 162) afirmam que a dualidade do termo competitividade constitui-se em uma mudança na política regional da União Europeia, “onde regiões menos desenvolvidas continuam sendo prioridade, mas essa política não serve mais para reduzir as disparidades de crescimento, mas, as diferenças de potencial de crescimento”.

Assim, pela primeira vez, a política regional europeia contempla o conjunto das regiões, (268 regiões NUTS 2) agora divididas em dois grupos. O primeiro grupo (155 regiões), composto de regiões que têm um alto nível de desenvolvimento, está mobilizado para assegurar o reforço da competitividade territorial e participar com as empresas europeias da concorrência econômica. O segundo (84 regiões) reúne as regiões do Objetivo 1 que ainda não atingiram o nível de competitividade e são incentivadas a alcançá-lo com o apoio do Fundo para a Convergência e do Fundo de Coesão. (Didelon & Richard, 2011 p. 162)

ALGUMAS CONCLUSÕES

O capítulo tratou de demonstrar a trajetória da construção dos principais conceitos de planejamento desde os tempos de Sun Tzu (500 A.C.), Clausewitz (1832) e Jomini (1836), que se posicionaram como os precursores do planejamento estratégico militar. Esse modelo do planejamento foi o responsável pela construção e disseminação de conceitos que seguem até a contemporaneidade, como a análise das forças e de cenários.

A vertente seguinte do planejamento concentrou-se no planejamento do setor público que, inicialmente, foi utilizado pelo Rei João Sem Terra (a partir da Carta Magna Inglesa de 1217); posteriormente, a França valeu-se do planejamento como ferramenta de gestão dos recursos financeiros. O grande salto da utilização do planejamento estratégico na gestão pública ocorreu na década de 1920, quanto a União Soviética aplicou o planejamento à condução da sociedade Russa (Lira, 2006).

No Brasil, o planejamento foi aplicado a partir das ações de Rui Barbosa, na década de 1920, que foram melhoradas no Governo de Getúlio Vargas, a partir de 1930. Carlos Matus foi forte influenciador da utilização do planejamento no Chile, embora com a construção de uma nova metodologia que veio a consolidar-se como uma forma de ver e aplicar o planejamento na gestão pública. Tal vertente consolidou-se como uma das formas de tratar

o planejamento regional e foi estudada e aprimorada por Sérgio Boisier, a partir da década de 1970.

Do ponto de vista corporativo, Mintzberg (2004) contribuiu de forma esclarecedora ao apontar o planejamento como tendo três vertentes: prescritiva, descritiva e híbrida. Essas vertentes foram formadas a partir da Segunda Guerra Mundial, com base nos estudos de diversos pesquisadores, como Drucker (1954, 1980 e 1992), Ansoff (1965 e 1979), Chandler (1962), Porter (1980, 1985 e 1989), Kotler (1998), Kaplan & Norton (1990 e 1997) e Hamel & Prahalad (1995) e muitos outros.

As duas linhas de planejamento, a da gestão pública e a da gestão corporativa, dotaram o planejamento estratégico regional de conceitos, técnicas e ferramentas que lhe permitiu avançar no planejamento do desenvolvimento das regiões, reconhecendo (nas palavras de Boisier) a “questão da heterogeneidade das sociedades tornando-se parte fundamental para o processo de construção nacional de acordo com os distintos esquemas de ideologias e políticas”.

Porém, a evolução do método de planejamento seguindo o caminho que foi apresentado, não o tornou imune às críticas. Carlos Matus foi um ferrenho defensor do rompimento do método “normativo e impessoal”, buscando outro mais focado nos agentes do desenvolvimento. Fato é que o método apresentado por Matus foi aplicado e é fortemente apoiado pela CEPAL/ILPES, mas não conseguiu ter a abrangência que os métodos corporativos obtiveram em todos esse tempo. Isso deve, provavelmente, à força que o mundo corporativo tenha conseguido ao massificar o planejamento em um enorme número de empresas e em escolas focadas no desenvolvimento da mão de obra que irá trabalhar nestas empresas. Essa massificação se demonstra óbvia quando determinada região pensa em elaborar o seu planejamento e o primeiro método que surge remete aos modelos corporativos. Essa utilização do método corporativo ao regional gera alguns problemas, como o tratamento insuficiente de conceitos e teorias pertinentes ao desenvolvimento regional.

Enfim, não resta dúvida sobre a importância do planejamento estratégico para o desenvolvimento das regiões, mas, torna-se necessário ter a clara noção de que, da mesma forma que cada região é única, o planejamento deve ter uma abordagem que seja realmente adequada ao grupo que irá elaborá-lo e, principalmente, às características de cada região. De nada adianta um planejamento com o melhor método possível se, tanto o grupo de elaboração quanto a região, não possuem as condições de dar a resposta ao método proposto. Ou seja, é preferível iniciar o processo de mudança com um método simples, que permita dar os primeiros passos e, ao longo do caminho, melhorar/aperfeiçoar o método, de forma que a região atinja melhores resultados e o tão esperado bem-estar da sua comunidade.

REFERÊNCIAS

ANSOFF, I.H.. *A nova estratégia empresarial*. São Paulo: Atlas, 1990.

- ARAÚJO, J. D. S.. *O conceito de coesão territorial e sua relevância para o Planejamento e o Ordenamento do Território: Os casos da Estónia e Portugal – Dissertação de Mestrado – Universidade Nova de Lisboa, Portugal, 2014.*
- BENKO, G.; PECQUER, B. Os recursos de território e os territórios de recursos. *GEOSUL*, V. 16, n.32, p. 31-50, jul./dez. 2001.
- BOISIER, S. Conversación con Sérgio Boisier, por Ramón-Antonio Gutiérrez, P. *Ciências Sociais Online – revista electrónica, Universidade Viñadel Mar, Chile, v. IV, n. 2, 2007.*
- _____. *La planificación del desarrollo regional in América Latina*, Bogotá, 1979.
- CARDOSO JR., J. C., *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado*. IPEA, Brasília, 2011.
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, 2000.
- CHANDLER JR. A. D., *Strategy and Structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.
- CLAUSEWITZ, C. *Da Guerra*, 1832.
- CRD 388/2002. *Parecer do Comité das regiões de 10 de abril de 2003 sobre "Coesão Territorial*. Disponível em <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/CDR388-2002_FIN_AC-PT.doc/content> Acesso em: 12 dez. 2015.
- CUADRADO, J. R, *Las políticas de desarrollo regional y El conflicto eficiencia-equidad*, In: *Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa*. CEPAL, Serie Seminários y Conferenciais n° 70, 2012.
- DAGNINO, R. P. *Planejamento Estratégico Governamental*. Departamento de Ciências da Administração/UFSC, Florianópolis, SC, 2009.
- DE TONI, J. O que é Planejamento Estratégico Situacional? *Revista Espaço Acadêmico*, n. 32 – Janeiro/2004.
- DIDELON, C.; RICHARD Y. *A política regional europeia face à mundialização: Para Onde!?*, 5 (Especial): 150-167, ago/dez. 2011. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, Brasil.
- DRUCKER. P. *Managing for the Future: The 1990s and Beyond*, 1992.
- _____. *Managing in Turbulent Times, The 1990s and Beyond*, 1980.
- _____. *The Practice of Management, The 1990s and Beyond*, 1954.
- FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MÜLLER, G., Planejamento Estratégico segundo Matus: Proposta e Crítica. In: LUCIA, H. O; MENDES, I. A. (org). *Do natural, do social e de suas interações: visões geográficas*, Rio Claro, Ageteo, V. 1, p. 121-132, 2002.
- GALVÃO, A. C. F., *Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Europeia*, Rio de Janeiro, Garamond, 2004.
- GÜELL, J. M. F. *Planificación Estratégica de Ciudades*, 2.ed., Barcelona: Editora Gustavo Gili, 1997.
- HAESBAERT, R. *Trajetos e Perspectivas*. Primeira Jornada de Economia Regional Comparada, FEE-RS, Porto Alegre, 2005.
- HAMEL, G., PRAHALAD, C.K.. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- HARVEY, D. *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.
- KAPLAN, R.; NORTON, D.P., *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- _____. *Putting the balanced scorecard to work*. Boston: Harvard Business School Press, 1990.
- KON, A., Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*. EAESP/FGV, v. 34, n. 33, p. 49-61, 1994.
- KOTLER, P.. *Administração de Marketing: análise, planejamento, administração e controle*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- LIMA, I.. *Território autonômico como sistema*. Observatório Geográfico de Latino América, 2009.

- LIRA. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. DVD 50 obras ILPES:Período 2002 – 2012, Série Gestión Pública n° 59, 2006.
- MARTINS, R. F. R. C. *Acerca do conceito de estratégia*, IDN, 1983.
- MÁTTAR, J.; PERROTTI, D. *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe*, CEPAL, mayo de 2014, Santiago de Chile, 2014.
- MATUS, C. *Adens Senhor Presidente, Governantes e Governados*. São Paulo: Fundap, 1996.
- MEDINA, J.; ORTEGÓN, E., *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y Caribe*, ILPES/CEPAL, 2006.
- MINTZBERG, 2004. *Ascensão e queda do Planejamento Estratégico*, Porto Alegre: Bokman, 2010.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safari de Estratégias: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*, 2. Ed. Porto Alegre: Bokman, 2010.
- MORIN, E. *Sete saberes necessários à educação do futuro*, UNESCO, 2010.
- NICOLAU, I. *O Conceito de Estratégia*. Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial, Lisboa, 2001.
- OLIVEIRA, D. P. R. *Introdução à Administração*. São Paula: Atlas, 2009.
- PORTER, M. E. *Competição: Estratégias Competitivas Essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- _____. *Competitive Strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: FPress, 1980.
- _____. *Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior*. RJ: Elsevier, 1989.
- QUINN, J. B. *Strategies for change: logical incrementalism*. Richard D. Irwin Inc., 1980
- REIS, J. *Uma Epistemologia do território*. Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 2006.
- RIEG, D.; ARAÚJO FILHO, T., O uso das metodologias ‘Planejamento Estratégico Situacional’ e ‘Mapeamento Cognitivo’ em uma situação concreta: O caso da Pró-reitoria de extensão da UFSCar, *Revista Gestão e Produção*, v. 9, n. 2, ago/2002, p. 163-179.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Ed. Hucitec, SP. 1996.
- _____. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Ed. Record, RJ. 2000.
- SCHUCH, A.; CARLOS, I. S. *Cachoeira do Sul: Em busca de sua história*. Porto Alegre: Martins L, 1997.
- SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVEIRA, R. L. L.. *Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES-RS*. Projeto de Pesquisa. CNPq EDITAL 18/2012. Santa Cruz do Sul: Observa-DR, UNISC, 2012;
- SIQUEIRA, C. H. R.; CARDOSO JR., J. C.. Complexidade e multi-inter-trasndisciplinaridade do desenvolvimento, In: CARDOSO JR., J. C. *Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: Eixos estratégicos de política*. São Paulo: Hucitech Editora, 2011;
- SMITH, Neil. *Desenvolvimento Desigual: Natureza, Capital e Produção do Espaço*. Ed. Bertrand Brasil S/A. Rio de Janeiro: RJ, 1984.
- SUN TZU, A. *Arte da Guerra*. 8ªed., Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra – Coleção Leitura, 1996.
- VAINER, C. B. Planejamento Territorial e Projeto Nacional. *Revista Estudos Urbanos e Regionais*, v.9, n° 1, maio, 2007;
- VELOSO, L.B. *O Planejamento estratégico no contexto de elaboração do plano pluriannual municipal*, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

ANÁLISE GEOGRÁFICA DE POLÍTICAS TERRITORIAIS: PERCEPÇÕES A PARTIR DAS PECULIARIDADES REGIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL

Victor da Silva Oliveira

INTRODUÇÃO

É consenso entre os pesquisadores que propõem refletir sobre a realidade regional do Rio Grande do Sul a existência de uma diversidade ímpar. Quantitativamente é complexo posicionar o Estado em relação a outros entes federados, haja vista a pluralidade de contextos do país. No entanto, qualitativamente, ou seja, os atributos que formam as bases materiais e simbólicas do Estado possuem uma rica diversidade, herança de um processo de formação territorial dual e contraditório.

Com perspectiva de assumir essa diversidade como potencial para o desenvolvimento regional e mitigar os efeitos concentradores das atividades econômicas, em um passado recente cresceram no Brasil as políticas públicas que possuem como ponto de partida o território. Entre essas ações encontram-se os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDEs) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), o primeiro de corte estadual e o segundo federal.

Assim, buscando contribuir para a reflexão sobre a heterogeneidade regional do Rio Grande do Sul e para o amadurecimento das políticas territoriais, entre os anos de 2013 e 2017 fora desenvolvida a tese de doutoramento intitulada “Heterogeneidades regionais e políticas territoriais: análise das peculiaridades regionais do Estado do Rio Grande do Sul nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e no Programa Territórios da Cidadania” produzida sob orientação da Professora Dra. Tania Bacelar de Araújo e apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (PPGEO/UFPE).

O objetivo da tese foi analisar o tratamento das peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul nos Planejamentos Estratégicos Regionais (2009/2010) realizados pelos COREDEs e no Programa Territórios da Cidadania (PTC), buscando especialmente identificar os determinantes de maior ou menor aderência às especificidades regionais. A preocupação

em realizar tal pesquisa partiu de experiência do autor durante os anos de 2009 a 2011 junto ao COREDE Central, que congrega 19 municípios da região central do Rio Grande do Sul, entre eles Santa Maria. No período foi realizada pelos COREDEs a primeira rodada de planificação de todas as 28 regiões coredianas com uma metodologia única, fato que possibilitou análise comparativa dos processos de aderência das diversidades nas políticas, tal como essas propõem. Além disso, foram confeccionados planos locais de desenvolvimento para municípios que compõem a região central.

Com perspectiva semelhante no que tange à abordagem territorial, porém, com origem em preocupações vinculadas ao espaço agrário, o PTC também foi alvo de análise. A preocupação em investigar a política (além dos pressupostos semelhantes aos COREDEs) foi a atuação em nível federal, possibilitando uma reflexão cara à ciência geográfica e regional, às escalas de origem, à articulação institucional e à afirmação das políticas e das próprias raízes da diversidade e da desigualdade do país.

A pesquisa de doutoramento contou com contribuições de pesquisadores (docentes e discentes) do PPGEIO/UFPE, entre eles: a própria orientadora, a professora Dra. Ana Cristina de Almeida Fernandes, o professor Dr. Jan Bitoun, Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic e Dr. João Policarpo Rodrigues Lima, esse último do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE).

Além desses, outros dois momentos contextualizam de maneira ímpar o processo de amadurecimento da pesquisa. O primeiro foi o período de mobilidade discente, realizado pelo autor, no segundo semestre de 2014, com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa de Pernambuco (FACEPE), junto ao Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR) e ao Observatório do Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (OBSERVA-DR), sob orientação do Professor Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira. Na ocasião estava sendo realizada a pesquisa “Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs/RS”, que fora de suma relevância para a qualificação dos pressupostos teórico-metodológicos assumidos na pesquisa de doutoramento.

O segundo momento foi a realização de período sanduíche na *Wirtschaftsuniversität Wien*, com bolsa do Programa de Doutorado-sanduíche no Exterior (PDSE/CAPES), sob orientação do Professor Dr. Andreas Novy. Foram onze meses na instituição vienense, vinculada ao Institute for Multi-Level Governance and Development. Esse período, contribuiu para: a reflexão sobre a formação territorial do Brasil, visto o conjunto de pesquisadores de formações diversas que se debruçam sobre a realidade latina e brasileira no instituto; para o aprofundamento da análise interescolar proposta na tese junto aos momentos políticos e econômicos do país, do Rio Grande do Sul e das próprias políticas analisadas, quando se destacou a pertinência de uma nova percepção escalar da ação regional; e, para refletir sobre a política regional europeia, tida como a mais complexa e exitosa até os dias atuais, não para assumi-la como referência, mas para compreender as nuances experimentadas desde sua proposição inicial até recentemente.

Nesse contexto, o presente capítulo, apresenta brevemente a trajetória histórica, teórica e metodológica assumida na realização da pesquisa de doutoramento mencionada. São

apresentados, desde a motivação do pesquisador para a realização do trabalho de tese, a problemática de pesquisa, os pressupostos teórico-metodológicos adotados, os principais resultados encontrados na investigação e algumas conclusões.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

Apesar de galgar posição privilegiada em diversos segmentos econômicos e sociais em âmbito nacional, o Estado do Rio Grande do Sul apresenta um quadro de desigualdades regionais de origens históricas. Mesmo estando em uma região historicamente privilegiada no recebimento de incentivos por parte do Governo Federal, estes recursos não se distribuem igualmente no território, ocorrendo centralização em determinados eixos em detrimento de regiões que no decorrer dos anos passaram de centros econômicos dinâmicos para áreas de estagnação.

Muitos pesquisadores, não apenas sul-rio-grandenses, têm-se debruçado sobre esta temática. A partir de diversas vertentes metodológicas vem sendo produzidos textos refletindo sobre as desigualdades territoriais do Rio Grande do Sul, como Brose (2005 e 2007) que realiza um resgate histórico das fases de ocupação do território gaúcho e traz a problemática em uma concepção putnamiana e weberiana como origem das iniciativas democráticas e participativas. Bandeira (2007), também em uma concepção putnamiana, analisa a clássica experiência da Terceira Itália descrita pelo cientista político norte americano em comparação com o Rio Grande do Sul.

Por sua vez, Paiva (2008) aborda as desigualdades em uma perspectiva evolutiva, testando a teoria de diversos autores a partir de *proxies* que buscam quantificar as reflexões dos mesmos, como Douglass North, Michael Kalecki, Karl Marx, David Ricardo, Alfred Marshall, Max Weber, entre outros; ainda Paiva, juntamente com Alonso e Tartaruga (Paiva, Alonso & Tartaruga, 2010), discutem a questão trazendo uma nova regionalização baseada nas áreas de influência dos polos urbanos, em concordância com teóricos como Perroux.

Em uma perspectiva institucional, Dallabrida (2011) organiza a discussão de diversos autores que refletem sobre a experiência do Rio Grande do Sul e Santa Catarina de descentralização político-administrativa que se originam nas desigualdades territoriais. Esses autores são citados como exemplos de uma gama de outras pesquisas que tomam por base o Rio Grande do Sul ou parte de seu território diferenciando-as a partir de diferentes bases.

Consequente, os pressupostos históricos que dão suporte à perspectiva teórica assumida são alvo de reflexão em tópico posterior deste artigo. Cabe, neste momento, contextualizar e problematizar as duas políticas públicas de corte territorial analisadas. A formação territorial do Rio Grande do Sul (contextualizada na sequência), juntamente com os processos da atualidade, formaram no interior da unidade federativa um espaço heterogêneo.

Esse movimento fomentou experiências desenvolvidas no estado, baseado em atividades endógenas articuladas a processos de mobilização social em prol do atendimento de demandas regionais não atendidas por políticas setoriais tradicionais. A institucionalização

de entes públicos, porém não estatais, e o teste de inúmeros procedimentos de participação popular marcaram a trajetória do Estado na busca por superar a ruptura territorial, ações que visam promover o desenvolvimento a partir de bases já estruturadas e com adesão social garantida pela sua participação nos processos de deliberação.

Para realizar uma aproximação da discussão das peculiaridades regionais do Estado do Rio Grande do Sul com o que Veiga (2006) denominou de “mais avançada experiência de desenvolvimento regional do Brasil”, referindo-se ao percurso das políticas e instituições gaúchas, a pesquisa considerou duas ações com impactos regionais no Estado, uma por iniciativa federal e outra estadual: o Programa Territórios da Cidadania e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Segundo o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (2010), os Conselhos tiveram como marco legal de criação a Constituição Estadual, através dos artigos 166 a 170, da Lei 10.283/1994, e o Decreto 35.764/1994. Entretanto, já haviam ações institucionalizadas sob o nome ‘COREDE’ desde 1991.

A regionalização dos Conselhos foi apresentada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social que, segundo Bandeira (2003), a partir de um estudo alicerçado nas técnicas de identificação de clusters, propôs uma divisão estadual com doze regiões. Ao serem realizadas plenárias junto às doze regiões, houve grande discussão sobre a pertinência de tal regionalização, a qual desconsiderou elementos de ordem social e cultural, emergindo posições contrárias à proposta devido à incapacidade de abranger todos os segmentos que iriam participar das assembleias, dando origem a uma proposta com 21 regiões.

As experiências regionalizadas dessas instituições visando ao desenvolvimento lograram relativo êxito, principalmente no que se refere ao conhecimento acumulado em cada nova gestão do Estado e definição de novos processos. Entretanto, uma atribuição legal dos Conselhos desde sua instituição legal é a produção e discussão de diagnósticos regionais, visando à elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional e estadual. Essas atividades, salvo importantes exceções pontuais, não foram realizadas de forma uniforme nos Conselhos, uma contradição visto as ações de deliberação de aplicação de recursos públicos que os mesmos participavam ou mesmo coordenavam.

A partir de 2007, o Fórum dos COREDEs assumiu como prioridade para a manutenção e fortalecimentos dos Conselhos a revisão dos planejamentos já realizados e a elaboração de novos para as 28 regiões coredianas diante da necessidade, um grupo de trabalho foi formado para propor uma agenda de ação em busca da realização dos planos. Os principais desafios colocados foram a falta de recursos financeiros, inexistência de capacitação técnicas para construção dos trabalhos e, por fim, um modelo de planejamento territorial que desse conta da escala proposta.

Esses desafios foram sanados e pode-se materializar, entre 2009 e 2010, o primeiro esforço conjunto de planificação dos COREDEs com metodologia única e passível de análise crítica frente aos seus objetivos. Sobretudo a meta de potencializar o desenvolvimento regional do Estado a partir das peculiaridades regionais, fato que fora buscado identificar nas propostas advindas dos planejamentos em onze regiões pela pesquisa de tese do presente autor.

Também com objetivo de intervir de maneira estruturada e com a participação da sociedade, o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, inicialmente abrangendo 60 territórios que passaram para 120 em 2009, promoveu ações em todos os entes federados na busca por maior equidade social e regional. Em seu auge, o programa teve engajamento de 17 ministérios, quatro secretarias especiais, além da Secretaria Geral da Presidência da República e outros órgãos federais, como Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Apesar do programa ter sido lançado em 2008, em anos anteriores já haviam antecedentes que serviram de base para a sua criação. Echeverri (2010) divide em três etapas o processo de amadurecimento das políticas territoriais até o lançamento do PTC: a) antecedentes que originaram o marco de gestão; b) processo de construção das estratégias; e c) consolidação das estratégias.

Primeiramente os antecedentes, que vieram a trazer para a pauta política brasileira o caráter territorial, possuem bases em ações do setor rural especialmente as lutas agrárias e a construção de um ambiente democrático que fizessem ingressar nas ações públicas parte do meio agrário tradicionalmente excluído: a pequena produção e suas ramificações. A segunda etapa para exposição do amadurecimento da política territorial no Brasil que culminou no PTC parte do processo de construção de uma estratégia de abordagem territorial. Logo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) parte da superação do enfoque setorial para o territorial, ultrapassando as questões referentes apenas às lutas fundiárias e de agricultura familiar (que permanecem na pauta ministerial) a abrangerem uma concepção integral do território.

Por fim, consolidam-se as estratégias ao ser alterado o foco de intervenção introduzindo a unidade territorial como alvo da política de desenvolvimento rural e não mais a produção agrícola em si. A adoção do território como corte das propostas políticas apresenta a ruptura entre o espaço vivido e o político-administrativo, uma vez que se supera o recorte municipal para tratar de problemáticas comuns a territórios que apresentam determinada coesão social, elementos que fundamentaram as atividades da Política de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).

Os critérios de escolha dos territórios alvo das ações da política territorial foram definidos primeiramente com concepções técnicas de ruralidade, priorizando especialmente o atendimento a agricultura familiar. Posteriormente houve definições de cunho político através dos governos estaduais e identitários com agentes sociais, fato que justifica a primeira fase da estratégia territorial denominar-se Territórios da Identidade.

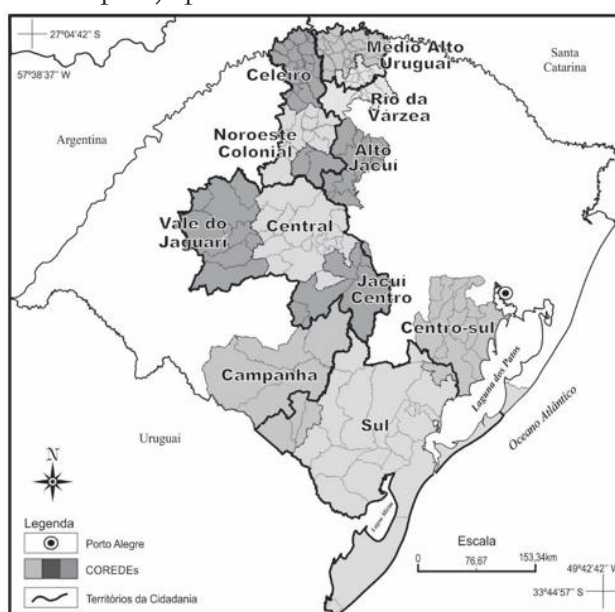
Os planos de atuação nos Territórios, construídos com larga participação dos agentes sociais tiveram por finalidade oferecer mecanismos de gestão do território e dar uma visão geral das competências presentes no mesmo para essas serem pleiteadas junto às políticas públicas. Não obstante, os planos territoriais foram os principais resultados e principais riscos da política territoriais, pois deveriam somar a abordagem territorial e a sua concepção de descentralização e participação com o exercício de especialistas técnicos e políticos.

A interestaridade e intersetorização das ações do PTC ficam evidentes com a existência de colegiados nos três entes federativos. O ente federal age de forma estruturante, reunindo os ministérios partícipes, selecionando os territórios atingidos pelo programa, organizando

as ações federais e avaliando a política. Participam aqui representantes dos ministérios envolvidos. Já os Colegiados Estaduais trabalham para a execução das ações nos territórios, subsidiando trabalho dos assessores territoriais que são vinculados ao MDA.

No contexto de estruturação e amadurecimento de políticas de corte territorial, que partem da valorização das peculiaridades regionais como vetor de desenvolvimento, coube questionar se em um Estado reconhecidamente heterogêneo está ocorrendo de fato a aderência das peculiaridades nas propostas de ambas as políticas. Esse esforço foi realizado pela pesquisa de tese a partir dos planejamentos realizados pelas políticas em área de abrangência que partiu primeiramente da própria regionalização do Programa Territórios da Cidadania e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

A base para definição foram os quatro Territórios da Cidadania (que contemplam 127 municípios) presentes no Rio Grande do Sul, sobre os quais foram sobrepostos os



Fonte: SEPLAN/RS e PTC, adaptado.

Conselhos Regionais de Desenvolvimento que possuem municípios em comum. Essa amostra torna-se representativa das diferentes etapas de ocupação do estado e mesmo da persistência atual das heterogeneidades regionais. A área da pesquisa, portanto, abrange 162 municípios dos 496 existentes no estado, como demonstra a ilustração ao lado. As perguntas que guiaram a pesquisa foram: **Há aderência das peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul nos Planejamentos Estratégicos Regionais (2009/2010) e no Programa Territórios da Cidadania? O que determina a maior ou menor aderência?**

PERCURSO HISTÓRICO, TEÓRICO E METODOLÓGICO

Para fins de apresentação da problemática neste artigo optou-se por fazê-la a partir das políticas territoriais analisadas. No entanto, a pesquisa partiu do território tanto em seu percurso analítico como na própria hipótese de pesquisa. As relações políticas e econômicas advindas da formação territorial do Brasil e do Rio Grande do Sul, perpassando por aspectos identitários, foram base para buscar estabelecer as razões para menor ou maior aderência das peculiaridades regionais nos planejamentos após análise das políticas. Assim, os pressupostos históricos, teóricos e metodológicos estão organizados na seguinte ordem: abordagem metodológica, reflexão histórica e teórica e técnicas de pesquisa.

MÉTODO DE ABORDAGEM

Primeiramente, é apresentada de forma sucinta a natureza da *abordagem dialética*, suas principais contribuições para análise social, especialmente as caras à pesquisa realizada. Para

isso, discute-se com base em alguns autores que refletem sobre o tema e outros que fazem uso da abordagem, para assim aproximar a temática abordada. O recurso ao método dialético coloca em destaque as contradições dos processos sociais analisados e orienta a análise para três momentos: o da *tese* (afirmação ou situação dada inicialmente), o da *antítese* (oposição à tese) e o da *síntese* (situação nova que carrega os elementos resultantes do diálogo entre tese e antítese).

Prado Jr. (1979) afirma que a dialética apresenta dois sentidos: o primeiro referente ao comportamento geral da natureza no que mais a caracteriza, sua capacidade de mutabilidade e transformação aparente. Apesar desta pesquisa tratar de algumas concepções acerca da proposta dialética, sobretudo as transformações recorrentes nas feições sociais, o segundo significado é tratado a seguir.

Furtado (1964 a), apresentando e discutindo o método dialético, afirma que a abordagem de Hegel sobre a interdependência de distintas instituições em um determinado período, em que mudanças em uma delas acarretariam em transformações em todas as demais, deriva da concepção totalizante da história. A pertinência da perspectiva histórica na abordagem dialética é visualizada na percepção natural/social não isolando fatos naturais/sociais, assim como abrangem seu contínuo processo mutável e a contradição entre o novo que surge e o antigo que desagrega/desaparece. Furtado (1964, p. 15) destaca a importância de compreensão do processo histórico na dialética, pois essa:

deriva exatamente do fato de que a história, ao nível dos conhecimentos presentes do homem, não pode ser reconstituída a partir da análise isolada da multiplicidade de fatos que a integram. [...] Assim, o homem intui do processo histórico aquela visão sintética capaz de dar unidade à multiplicidade [...] se pode falar de dialética como instrumento de compreensão dos processos históricos.

A abstração da história de um pressuposto deixa uma análise isolada (fatos mortos), sem uma base imprescindível para que o pesquisador tenha clareza e alicerce-se para avançar sua pesquisa em uma ordem cronológica coerente ao intercalar fatos históricos com os materiais de forma dialética, com a perspectiva de encontrar uma resposta para o problema.

Ao aproximar essa concepção da pesquisa realizada, é visível como o método dialético irá contribuir. A hipótese de pesquisa (o todo) é um ponto intuitivo, seguido a partir de reflexões já existentes sobre políticas públicas e suas transformações no caso brasileiro, em que se afirma a incompatibilidade entre o proposto por elas e as heterogeneidades regionais. Compreender o caso do objeto empírico (a parte), que está sendo proposto, possui sentido a partir dessa hipótese/tese. Sendo assim, Furtado (1964, p. 22) afirma que “por mais que tenhamos avançado na construção de modelos, cabe reconhecer que sempre partimos para sua construção de algumas hipóteses intuitivas sobre o comportamento do processo histórico como um todo”.

Sobre a hipótese/tese, aplicam-se duas das leis fundamentais da lógica hegeliana segundo Prado Jr. (1979): a interpretação dos contrários (antítese) e a negação da negação (síntese). A interpretação dos contrários representa a forma como os conceitos evoluem, excluindo-se todos à medida que representam uma determinada situação discriminada, assim distinta

da realidade. Isso descreve a dinâmica da atividade conceitual sobre as quais os conceitos recriam-se entre si como progresso da atividade.

Na proposta da pesquisa, a interpretação de contrários, a antítese, está sendo tratada na identificação de traços de ligação entre a heterogeneidade regional e as políticas públicas (as razões para esse movimento), fato que negaria a tese inicial em caso de confirmação. Dessa forma, a segunda lei fundamental citada pelo autor trata da negação da negação, batizada assim por Hegel, que se transcreve no momento em que os conceitos, integrados, constituem um novo sistema conceitual, distinto dos anteriores e são englobados numa unidade formando novos conceitos. Ou seja, proposta a tese inicial, baseada em elementos intuitivos e de pesquisas anteriormente realizadas, anteposta a esta a partir da antítese, as conclusões desse exercício resultam uma síntese, configurando novas descobertas surgidas da negação da negação.

Por fim, uma terceira lei fundamental da dialética que para esta pesquisa, somada às outras etapas, auxilia na elucidação das perguntas propostas trata-se da transformação da quantidade em qualidade. Prado Jr. (1979) relata que a conceituação qualitativa concebe um arcabouço de conceituações gerais que compreendem situações da realidade objetiva, articulando-se entre suas diferenças e semelhanças. A representação dessas de acordo com a realidade objetiva constituem as qualidades. Em outras palavras, uma qualidade possui quantidades distintas, de forma que a qualidade pode ser distinguida segundo as quantidades. Assim, uma 'qualidade' comporta certo limite de 'quantidade', além das quais se transforma em outra 'qualidade'.

Na pesquisa, foi assumido o protagonismo de duas possibilidades, não excludentes, para responder aos principais questionamentos aqui trazidos. A primeira foi buscar no processo histórico de formação das regiões analisadas as peculiaridades socioeconômicas que possibilitaram traçar um paralelo entre suas aspirações de desenvolvimento e sua participação nas duas políticas aqui analisadas, em concordância com o protagonismo da percepção histórica em fatos interligados trazidos pela dialética. A segunda foi compreender de forma sistemática como ocorreu a construção das políticas públicas analisadas, desde a pretensão em realizá-las até sua materialização.

ENTRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO TERRITORIAL E OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

A pesquisa de tese assumiu uma abordagem teórica em paralelo a uma revisão da formação territorial do Brasil e do Rio Grande do Sul. Na oportunidade, buscou-se traçar os principais movimentos teóricos no que tange à região e ao território ao longo da história econômica, social e política, sendo evidenciando as transformações, a diversidade e desigualdade fruto da história, a pertinência e a intensificação em dias atuais. Não obstante, a relação interescalar dos fenômenos foi abordada para além da escala federal e estadual, perpassando pela inferência do global nas nuances territoriais do Brasil e do Rio Grande do Sul.

A prevalência de determinado enfoque regional, manifesto no processo de regionalização adotado e nas prerrogativas de desenvolvimento fomentadas, é perceptível ao longo do processo de formação territorial do Brasil e expressa-se nas políticas regionais e nas escalas privilegiadas de cada período. No primeiro momento, o Brasil agrário guardou estreita

ligação com a diversidade natural do país, articulando um mercado voltado para o exterior com ilhas de modernidade (Oliveira, 1981). Além disso, há a produção de gêneros primários guardados por um estado preocupado em garantir tal fluxo em detrimento da imensa maioria do território nacional desarticulado do circuito internacional de produção.

Desde a invasão dos portugueses, em 1500, até a transição para a sociedade urbano-industrial, em 1930, segundo Pochmann (2010), a sociedade agrária no Brasil operou como principal e quase exclusiva força interna no delineamento da produção nacional. Por mais de quatro séculos e, aproximadamente, duzentos anos após as primeiras experiências mundiais de desenvolvimento industrial, o padrão agrário exportador reinou na pauta econômica da política nacional, gerando extremas segregações sociais e desigualdades regionais entre os poucos núcleos produtores geridos por uma elite com fortes vínculos externos (Furtado, 1974). Algo que, com roupagem distinta, persiste até os dias atuais.

Com o início do processo de industrialização no sudeste do país, devido a condições internas e externas analisadas por Cano (1981), as distintas regiões articularam-se economicamente sob o comando de um projeto desenvolvimentista de industrialização que inicia exclusivamente nacional e é modificado no decorrer do século XX. A desigualdade regional e social foi o grande passivo do período de industrialização.

Notório foi o papel ativo do Estado que, baseado no ideário estruturalista, agiu ativamente para a gestação e amadurecimento do parque industrial brasileiro. Essas concepções estavam baseadas em Prebisch (1964) e tratavam da situação periférica dos países latinos em função da sua especialização produtiva em gêneros primários que o posicionava em condição subalterna e dependente na divisão internacional do trabalho, devendo haver um esforço para estabelecimento de atividades industriais.

O Brasil teve esse momento marcado pelo processo de substituição de importações (Tavares, 1977). Nessa perspectiva, Furtado (1964) interpolava sobre a pertinência da participação do Estado nesse esforço, pois, a depender do mercado, as reproduções tendem a serem mais concentradoras territorialmente e por estrato de classes. Esse fato decorre em razão de as condições de reprodução serem propícias em locais já com densidade econômica, ocorrendo paralelamente defesa de setores, empresas e pessoas.

Por fato, no período da ascensão industrial no país, a escala nacional fora a preponderante (Araújo, 2007); buscando, além da integração, estabelecer projetos de desenvolvimento sob tutela do estado nacional. Não obstante, houve omissão quanto o processo de concentração. Essa lógica passou a ser alterada nas décadas de 1980 e 1990 a partir da crise e ascensão de outras prerrogativas, que diminuem o papel do estado nacional e trazem novamente à pauta político-econômica o liberalismo, alterando-se, conseqüentemente, as repercussões territoriais.

A retomada dos mecanismos liberais na pauta econômica e política do país ampliou o poder das forças que atuam escala local, subtraindo da política inúmeros outros fatores para além do local que influenciam na possibilidade de desenvolvimento. O planejamento, que demanda diagnóstico, reflexão técnica e política, estudo de viabilidade, entre outras etapas que exigem tempo não apenas para construção das estratégias e projetos, mas, também, para sua execução, foram, portanto, substituídos no período pelo apelo do curto prazo.

Nesse período, nas instituições nacionais e regionais que possuíam esse foco, foram supridas as ações de longo prazo por ações pontuais de interligação direta entre as concepções liberais em voga da escala mundial com as regiões/locais de materialização dos investimentos.

Ao passo da substituição do projeto nacional de planejamento em troca do favorecimento de determinadas regiões para aporte da grande empresa, passou-se a conceber a ocorrência de “regiões ganhadoras”, como afirma Cargnin (2011). Essas interligam-se diretamente à escala global e local/regional, gerando práticas políticas corriqueiras no cenário brasileiro, como as guerras fiscais e o sucateamento e descrédito do planejamento em longo prazo e para macrorregiões.

Nos primeiros anos do século XXI, é buscado retomar o estado desenvolvimentista, como analisa Novy (2009), com articulação de demandas sociais historicamente marginalizadas da pauta política com concomitante manutenção dos mecanismos econômicos que asseguraram a permanência de estruturas ligadas à elite nacional tradicional assim como incorpora outros segmentos. Na perspectiva de trazer novamente para o Estado a responsabilidade de propor intervenções de cunho territorial no âmbito nacional e buscando articular a necessidade de combater as estruturais desigualdades regionais e sociais do país, com a valorização da diversidade, são retomadas nos primeiros anos do século XXI políticas territoriais e regionais regidas pelo governo federal. Intercalando, assim, distintas escalas e, sobretudo, refortalecendo o Estado nacional desestruturado no período de vigência da política neoliberal.

Brandão (2012) analisa a emergência da consideração na análise e intervenção territorial de uma perspectiva de múltiplas escalas, assumindo a inferência de forças globais no território: a particularidade das repercussões advindas do contato com o local e o regional e a intermediação do estado nacional que sob omissão ou atuação infere influência nas concentrações e descentralização sociais e territoriais. Sob essas prerrogativas não é ignorada que a própria diversidade, advinda do local e sua dialética relação com o global, tampouco as profundas desigualdades regionais fruto do ordenamento e reordenamento produtivo do país, ora com participação ativa do estado ora com atuação em caráter secundário de estruturação do território para atuação de forças globais no local. Araújo (2000, p. 127) afirma sobre essa questão que “é preciso pensar e agir no Brasil heterogêneo e diversificado, tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação das diversas porções do país”.

Não obstante, tomando as conjunturas nacionais e internacionais que forjaram a diversidade e a desigualdade do território brasileiro, o espaço sul-rio-grandense esteve (e ainda está) sob constante influência de escalas superiores em sua dinâmica regional. No entanto, o rebatimento dessas forças na região possui peculiaridades que devem ser brevemente expostas. Costumeiramente o território gaúcho é dividido em três grandes regiões para compreensão das suas diferenças, proposta trazida por Alonso & Bandeira (1994).

No nordeste situa-se o eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, local de início do assentamento europeu no estado. Atualmente essa é a área de maior dinamismo econômico, com consideráveis taxas de industrialização, elevada taxa de participação da produção econômica

estadual e indicadores de desenvolvimento humano entre os maiores do estado. Os centros urbanos nessa região desenvolveram-se com alto índice de concentração demográfica, ofertando um mercado consumidor considerável e um grande número de cidades com pequena área territorial, com alguns polos médios e diversificada atividade rural. Formada por uma mão de obra familiar e livre, na região houve desde sua ocupação por europeus uma demanda por acesso à terra e à educação como princípios democráticos básicos, organizando o que Brose (2005) denominou de uma sociedade mais igualitária com preceitos éticos oriundos do catolicismo e protestantismo.

Na região sul do estado uma das principais características herdadas do processo de formação territorial foi a concentração na posse da terra. A concessão de extensas sesmarias durante a ocupação do sul do Brasil resultou em uma população rarefeita distribuída em cidades de porte médio com grandes áreas territoriais e em número significativamente menor que no nordeste e norte do Estado. Além disso, a estrutura social altamente hierarquizada herdada do passado escravista impossibilitou o acesso à terra dos menos favorecidos, criando uma centralidade política que dificultou o processo de democratização de serviços básicos na região. O principal centro urbano que escoava a produção das áreas de campos no passado vinculou-se essencialmente com a exportação, sem articulação com atividades de processamento e geração de renda. Fato esse que está atrelado ao pequeno mercado causado pela densidade demográfica baixa dos grandes latifúndios pecuaristas, não havendo potencialização endógena para a criação de atividade manufatureira sustentável.

O norte do estado foi a última região a ser ocupada por imigrantes europeus. Foi destino de fluxos de migrantes durante a primeira metade do século passado oriundos das áreas zonas de povoamento mais antigos de alemães e italianos principalmente. Com a constante fragmentação das propriedades, sobretudo por razões de sucessão hereditária, a pecuária extensiva deu espaço para a agropecuária realizada em pequenas e médias propriedades. O processamento de produtos alimentícios tornou o setor de industrialização expressivo na região, assim como insumos e implementos agrícolas.

Diversos autores questionam-se sobre as razões de sociedades tão distintas não terem formado territórios administrativos distintos, uma vez que a gama de interesses dos mesmos em diversos casos é contrária. Ainda em anos recentes houveram tratativas da busca da criação de outra unidade federativa, delimitada justamente na zona do pampa gaúcho, a região sul. Esse fato chamou atenção, de acordo com Bandeira (2010), para as questões relativas às desigualdades regionais do Rio Grande do Sul.

Da formação socioterritorial e econômica do Brasil e do Rio Grande do Sul, percebe-se que, além das estruturas regionais distintas, por vezes antagônicas, uma gama de condições foi historicamente negada a um conjunto da população, como nas regiões interioranas do país. Um leque de questões 'básicas' permanece como passivo histórico, como saneamento básico, educação de qualidade, infraestrutura, enfim. As políticas territoriais analisadas visam, a partir das peculiaridades das regiões, conceber estratégias de desenvolvimento para superar os desequilíbrios herdados.

AS TÉCNICAS DA PESQUISA

As técnicas de investigação basearam-se em elementos de dois grandes grupos de técnicas, as qualitativas e quantitativas, caracterizando uma *pesquisa quali-quantitativa*. Foram utilizadas técnicas de ambos procedimentos para analisar como as peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul estão presentes nas políticas territoriais selecionadas, visto a importância de tais métodos para a construção da análise que este estudo propõe, assim como para o próprio conhecimento, como afirma Günther (2006).

Para compreensão das etapas de pesquisa realizadas e apresentação de cada técnica junto ao processo construtivo da tese, dividiu-se em quatro grandes etapas de investigação que se subdividem em diversas atividades, as quais possuem inter-relação entre si tanto como ‘passos’ da pesquisa quanto para a interpretação de dados e determinação de conceitos utilizados. Essas etapas foram baseadas em: a) peculiaridades regionais; b) políticas territoriais, estadual e federal selecionadas; c) processo de construção dos planos – metodologia e agentes; e d) propostas oriundas das políticas.

A primeira etapa da pesquisa baseou-se na contextualização da formação territorial do Brasil e do Rio Grande do Sul. Essa etapa caracteriza-se por seu caráter bibliográfico quanto aos conceitos base abordados, explicativo no que se refere à apresentação e discussão dos processos históricos de formação do Brasil e do Rio Grande do Sul e quantitativo na apresentação das condições econômica e social da atualidade. Para tal, as seguintes etapas foram realizadas:

- uma *revisão bibliográfica* em obras clássicas e recentes, artigos, dissertações e teses que discutem temas que formaram as categorias de análise da pesquisa, tais como: território, região e desenvolvimento regional, traçados de forma interdependentes que evidenciaram a perspectiva de pertencimento e identidade que a pesquisa abordou;
- traçar um *quadro das condições naturais* em uma escala estadual, evidenciando elementos como geomorfologia, hipsometria, climatologia e vegetação, visto sua importância no processo de ocupação do território sul-rio-grandense;
- *revisão histórica do processo de ocupação* do Brasil e Estado, buscando elucidar momentos e práticas que vieram a tecer a atual heterogeneidade regional, utilizando-se de elementos naturais, socioeconômicos, políticos e culturais;
- *dados estatísticos* para auxiliar na percepção das tendências socioeconômicas recentes das regiões analisadas, tais como: dados econômicos (VAB, população ocupada por setores, principais produtos e criações, setor secundário e terciário, emprego formal, renda, entre outros) buscados em institutos como IBGE, FEE, IPEA e MTE (Caged) e elementos sociais (educação, saneamento, urbanização, IDH, IDESE, entre outros) pesquisados em institutos como IBGE e FEE.

A partir das discussões sobre as peculiaridades regionais, uma análise das políticas territoriais e, sobretudo, as duas selecionadas, fundamentaram o processo de pesquisa e constituem a segunda etapa. Nessa, com as seguintes atividades: a) uma breve discussão sobre o histórico de políticas territoriais no Brasil e no Rio Grande do Sul, trazendo elementos da história econômica e política que possibilitaram a emergência de políticas de

cnho espacial em detrimento dos tradicionais esforços setoriais; b) uma revisão do amadurecimento da política regional europeia, com o intuito de perceber a trajetória da mesma; c) uma descrição de ambas as políticas estudadas, apresentando e analisando o surgimento das demandas para construção dos Planejamentos Estratégicos Regionais do Rio Grande do Sul e do Programa Territórios da Cidadania, o processo histórico institucional e político que culminou nas políticas analisadas.

Para perceber o processo de construção dos planos territoriais, a terceira etapa da pesquisa, evidenciou-se os elementos estruturantes na construção dos mesmos buscando assim elementos que determinam ou contribuem para a aderência das peculiaridades regionais nos planos territoriais, assim como elucidar os agentes envolvidos a partir de sua inserção quantitativa e qualitativa no processo de planejamento. Nessa etapa foram realizadas duas atividades:

- revisão das metodologias norteadoras para construção de ambos os planos (acessadas junto ao Fórum do COREDEs, responsável pela homologação da metodologia utilizada nos planos regionais, e com o MDA para os Territórios da Cidadania) a partir de questionamentos que, baseados na Escala Likert, estipularam se todas as etapas propostas foram cumpridas e estão apresentadas nos documentos finais, fazendo uso da transformação da quantidade em qualidade proposta pela dialética. A compreensão dos processos de construção dos planos foi baseada também na análise do discurso das entrevistas semiestruturadas com os principais agentes envolvidos na construção das políticas, como o Presidente do Fórum dos COREDEs do período, os presidentes de alguns COREDEs, alguns agentes planejadores e lideranças convidadas a participar do processo. Quanto aos Territórios da Cidadania, foram realizadas entrevistas com o ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA, o responsável pelo programa no período, os responsáveis pela construção dos planos dos quatro territórios analisados, os agentes técnicos envolvidos na construção e lideranças convidadas a participar. No total foram realizadas 18 entrevistas;
- a segunda atividade buscou perceber quem foram os agentes envolvidos desde o processo de decisão de planejar, passando pelos planejadores até as populações alvo. Para essas atividades, realizou-se um levantamento bibliográfico e documental, além de utilização de entrevistas com os agentes envolvidos nas políticas descritas, buscando auferir elementos não documentados, particularidades de cada política que venham a contribuir para os resultados da pesquisa.

Com base nas três primeiras etapas da pesquisa ocorreu o quarto momento, que consistiu na revisão dos documentos que apresentam os resultados dos planejamentos regionais do Rio Grande do Sul e do Programa Territórios da Cidadania (documentos das regiões selecionadas para a pesquisa) possibilitando a percepção das peculiaridades nas ações propostas e os elementos regionais percebidos nas primeiras etapas da pesquisa. Esses documentos foram acessados junto aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, responsáveis pela construção dos planos regionais, com a Assembleia Legislativa a partir do Fórum Democrático e com a SEPLAG/RS. Os planos dos Territórios da Cidadania foram buscados junto ao MDA, responsável pela política.

Para realização desse momento houve duas atividades: a) tratamento das informações trazidas nos planos territoriais, sobre as quais foram traçados questionamentos com base nas peculiaridades levantadas nas etapas anteriores. A partir dessas e com base na Escala Likert, evidenciou-se a aproximação do proposto com as realidades regionais e traçou-se um perfil qualitativo a partir dos resultados quantitativos da análise; b) posteriormente, para fins de resultados e discussões finais, apresentou-se uma classificação das regiões analisadas segundo a aderência das peculiaridades regionais nas políticas analisadas.

SÍNTESE DOS RESULTADOS

Em caráter de síntese, são apresentados aqui alguns resultados encontrados no processo de investigação. Destacam-se aqui três grupos de resultados: a) o primeiro sobre o processo de planejamento, em que tomou-se em conta se foram seguidas as etapas propostas nas metodologias divididas em diagnóstico e processos de participação social; b) vínculo dos projetos propostos com as etapas do planejamento, com a intenção de buscar a fundamentação da proposição de cada projeto, seja por meio do diagnóstico, da participação ou de ambos; e c) a investigação sobre os projetos serem de atenção as peculiaridades regionais ou demandas básicas.

Sobre o processo de planejamento, observou-se uma acuidade maior dos agentes planejadores do PTC quanto às etapas posteriores ao diagnóstico. O grau atingido em variados dados assumidos pela metodologia para a construção dos diagnósticos foi baixo, sendo suplantado ou então meramente citado sem maior avaliação crítica, tampouco correlação entre os mesmos e o direcionamento das análises para a prerrogativa da própria política.

No caso dos COREDEs, os resultados demonstram que a maior fragilidade do processo de planejamento esteve na construção dos diagnósticos para fundamentação das demais etapas. Relativizar esses resultados faz-se necessário, porém, a proposição dos projetos estruturantes para a região (analisados na sequência) deve remeter ao diagnóstico e ao processo participativo, havendo uma fundamentação baseada em informações técnicas e empíricas.

Diante da avaliação dos dois blocos de informações propostos nas metodologias para os planos dos COREDEs e PTC (diagnóstico e etapas de participação social), algumas considerações podem ser tecidas como principais diante da proposta analítica desta pesquisa. É notória a heterogeneidade entre os planos de ambas políticas, fato que configura para a próxima etapa (de percepção dos projetos quanto a peculiaridade regional) a necessidade de acuidade quanto ao grau de detalhamento e à compreensão das etapas realizadas, pois, ademais as questões do próprio território, as nuances do processo de construção do plano e mesmo institucionais pesam nos resultados propostos.

Silveira (2014), na análise sobre os planejamentos dos COREDEs, relata as distintas interpretações realizadas em cada região das etapas a serem seguidas, fato que culmina na distinção entre os resultados. Ademais, foi notório que o maior cumprimento da metodologia esteve no Território com maior enraizamento de atividades anteriores ao

processo de planejamento, no caso, o Zona Sul, que já atuava anteriormente ao PTC. No caso dos COREDEs, essa resposta fora percebida entre os que obtiveram apoio em Universidades Regionais e realizados por equipes multidisciplinares, diminuindo as lacunas existentes na proposta entorno da capacidade técnica das regiões em realizarem os estudos.

O segundo grupo de resultados confere atenção a fundamentação dos projetos propostos (total de projetos analisados de 359 do PTC e 375 dos COREDEs) se estavam baseados direta, indireta ou não relacionados com as etapas do diagnóstico e das etapas participativas. Em síntese, esse exercício apontou que a maioria dos TC analisados pouco fundamentaram seus projetos nos diagnósticos realizados. Diferentemente do verificado na aproximação da análise qualitativa do diagnóstico com os projetos, na análise das etapas posteriores ao diagnóstico (as participativas) houve maior aderência de projetos propostas com os resultados de tais etapas.

Quanto aos COREDEs, os diagnósticos no geral apresentam qualitativamente análises distintas, diversas informações atribuídas na metodologia foram suprimidas. Esses fatos acabam por repercutir no embasamento dos projetos no diagnóstico, uma vez que, na média, mais de 50% dos projetos atribuídos não possuíam qualquer vinculação com essa etapa do processo de planejamento. Já a relação entre os projetos elencados e as etapas de prerrogativas participativas, de maneira geral, foi perceptível a diminuição de projetos classificados como 'sem ligação', o que denota que a fundamentação que se sobressaiu ao propor projetos no planejamento foram as etapas não essencialmente técnicas, mas as com participação social. Em média, 30% menos projetos ficaram classificados como 'sem ligação'.

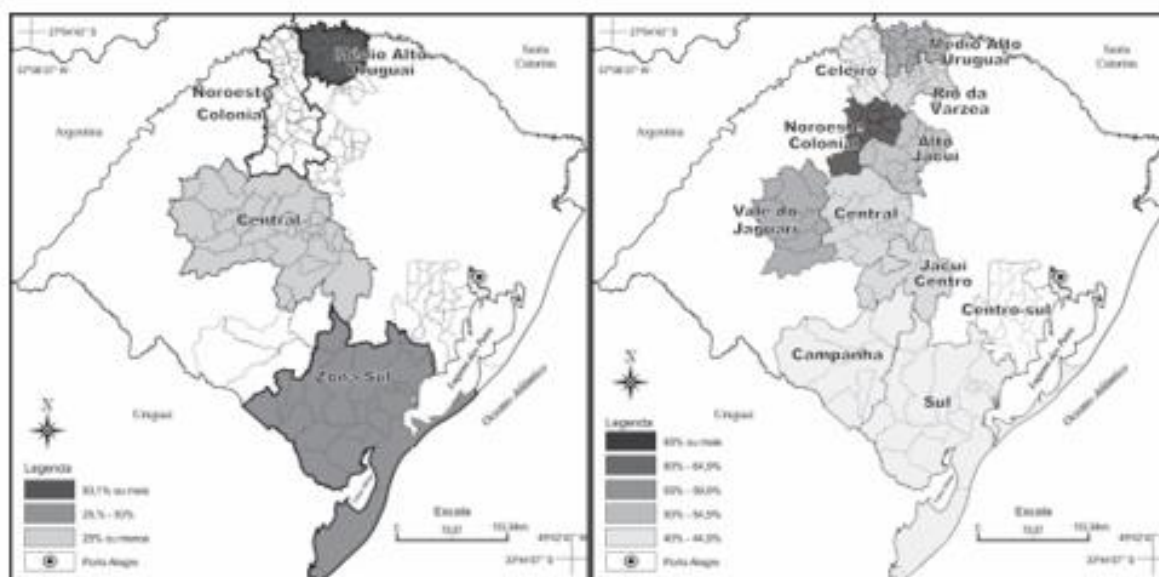
Por fim, buscou-se investigar se os projetos propostos possuem atenção às peculiaridades regionais ou às demandas básicas. No PTC, aproximadamente 37% das propostas têm acuidade as peculiaridades. É um indicador expressivo, porém, diante das condições estruturais do território gaúcho e das prerrogativas da proposta, é questionável os resultados não serem de maior envergadura.

No caso do Programa Territórios da Cidadania, a maior aderência das peculiaridades na política, nos projetos propostos, ocorreu no Território que primou a vinculação dos mesmos com as etapas metodológicas ocorridas majoritariamente sob prerrogativas participativas. Em paralelo, o Território que realizou o diagnóstico com maior qualificação e o traduziu em demandas, vinculou os projetos, em sua maioria, às demandas básicas, sobretudo de corte agrário.

Já na análise dos COREDEs, apresentou-se aproximadamente 53% de demandas básicas e 47% que aderem às peculiaridades. Da mesma forma, as nuances entre as regiões não possuem grande expressão. Há de fato uma atenção na execução da política em atender a uma das suas premissas centrais, a consideração das heterogeneidades regionais nas proposições, visto que quase metade das propostas tem essa vinculação. Não obstante, os resultados revelam haver uma tendência também expressiva de busca por atender demandas básicas da função estatal, como nas áreas de segurança pública, saúde e educação. Obviamente essas possuem papel central em dinâmicas de desenvolvimento, porém, é questionável a sua presença expressiva em políticas que buscam promover o desenvolvimento regional de forma estratégica.

Ainda no caso dos COREDEs, o diagnóstico técnico não se apresenta como determinante, de modo que o estudo técnico foi meramente construído como uma etapa do processo, sem a devida acuidade e vinculação possível com os projetos elencados, sejam eles básicos ou peculiares. Dessarte, a maior aderência junto às peculiaridades fora em COREDEs que houve participação de universidade regionais no processo de elaboração dos planejamentos, UNIJUI no Noroeste Colonial, UNICRUZ no Alto Jacuí, URI Santiago no Vale do Jaguarí e ULBRA Cachoeira do Sul no Jacuí-Centro, mais do que isso, com composições multidisciplinares nos corpos técnicos.

As figuras, a seguir, apresentam, por regiões do PTC e COREDEs, as áreas de maior e menor aderência das peculiaridades regionais junto às políticas.



Fonte: Elaborado por Victor da Silva Oliveira.

ALGUMAS CONCLUSÕES

A partir da metodologia, explicitada em tópico anterior, analisou-se as peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul nos planejamentos dos COREDEs e do PTC. Para isso, foi considerado não apenas os resultados dos planos, mas a gênese das instituições promotoras, o processo de construção das políticas e os resultados em si realizando sua leitura crítica baseados na qualificação das etapas a serem seguidas de acordo com a metodologia proposta pelas políticas e a classificação dos projetos resultantes em de caráter 'básicos' ou atentos às peculiaridades regionais.

No que tange aos planejamentos das políticas analisadas, ficou evidente a necessidade de fortalecimento técnico dos mesmos, visto a fragilidade das questões eminentemente técnicas dos documentos que não se traduziram em projetos para as regiões ou, então, fundamentaram apenas demandas históricas. Esse embate nos COREDEs sugere a aproximação com as universidades comunitárias não apenas uma solução possível, como a mais favorável para as prerrogativas de ambas as instituições e seus objetivos de extensão, no caso das IEs, e de inserção regional dos COREDEs.

Já no PTC, a tarefa permaneceu limitada, especialmente pelo não cumprimento da aproximação Territórios e Universidades, sendo que a parte técnica era de responsabilidade principalmente das instituições parceiras nos territórios que possuem vinculação com determinado setor. Como exemplo desse resultado tem-se a agricultura familiar, que favorece seu trânsito e tende a fortalecer o diagnóstico e as demandas elencadas desse setor, afastando a proposta de percepção integral do território.

Ademais, a pertinência dos aspectos técnicos do planejamento, a análise demonstrou que as regiões, sejam dos COREDEs ou PTC, com maior fundamentação das propostas nos momentos de participação social obtiveram maiores índices de aproximação das peculiaridades nos projetos propostos. Baseado nessa constatação, assim como no estudo do IPEA (2014), que afirmou a ampliação da participação como um dos vetores para diminuição das desigualdades no Brasil em anos recentes, o fortalecimento de políticas que possuem essa prerrogativa, mostra-se pertinente, não apenas pela possibilidade de resultados socioeconômicos, mas também pelo amadurecimento causado pela inserção de demandas consultiva ou deliberativamente pela população nas políticas no ambiente democrático do país.

Como demonstrado nos resultados, o elevado percentual de demandas básicas que compõe as propostas para o desenvolvimento das regiões expõe o histórico de desassistência de regiões interioranas não apenas do Rio Grande do Sul, mas do Brasil. É inquestionável a pertinência de aspectos educacionais, de segurança pública e de saúde para o conjunto social. No entanto, essa constatação leva ao questionamento sobre a necessidade (ou não) de um redirecionamento de políticas de corte territorial, seja para a efetiva valorização de peculiaridades como vetor de desenvolvimento, seja para o diagnóstico de principais lacunas “básicas” para o atendimento a partir de políticas setoriais.

Por fim, cabe perceber o tempo de amadurecimento passível às políticas de caráter inovador no Brasil. O resgate da política europeia demonstra o largo percurso percorrido pela experiência até os dias atuais no tocante ao aumento de sua envergadura política e econômica. O caso brasileiro, ainda muito incipiente, padece pelo enfrentamento de inúmeros desafios para além dos investigados na pesquisa aqui referida, como impasses político-partidários; embates entre democracia participativa e representativa; continuidade das ações (especialmente no âmbito federal); entre outros aspectos. No entanto, respeitar o tempo histórico para o fortalecimento de ações como dos COREDEs e do PTC não apenas é pertinente como também se faz necessário juntamente ao monitoramento dos resultados atingidos e da manutenção das mesmas tendo como vislumbre um desenvolvimento com menor desigualdade socioeconômica e regional.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S.; BENETTI, M. D.. *Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas*. Porto Alegre: FEE, 1994.
- ARAÚJO, T. B.. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, Célio Campolina (org.). *Política de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade, 2007.

- _____. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BANDEIRA, P. S.. Diferenças Regionais Quanto ao Capital Social e Crescimento Econômico no Rio Grande do Sul. *Revista Redes*, v. 12, Santa Cruz do Sul, 2007.
- _____. *O capital social e a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado – UFRGS. Porto Alegre, 2003.
- _____. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. In: FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. *PRÓ-RS: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: Passografic, 2010.
- BRANDÃO, C. A.. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2 ed. Campinas: Unicamp, 2012.
- BROSE, M. E.. As origens da participação e da qualidade democrática no Rio Grande do Sul. *Revista Katálysis*, v.10 n.2, Florianópolis, 2007.
- _____. Superação das desigualdades regionais: uma interpretação da experiência gaúcha. In: CRUZ, José Luis Vianna da. *Brasil, o desafio da diversidade: Experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2 ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.
- CARGNIN, A. P. *Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais*. Tese de Doutorado – UFRGS, Porto Alegre, 2011.
- DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamound, 2011.
- ECHEVERRI, R.. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, Arilson *et al.* *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010.
- FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. *PRÓ-RS: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: Passografic, 2010.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. São Paulo: Fundo da Cultura, 1964.
- GÜNTHER, H. *Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão?*. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201 – 210, 2006.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- NOVY, A. *O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil*. *Indicadores econômicos FEE*, v. 36, n. 4, 2009.
- OLIVEIRA, F.. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PAIVA, C. Á.. Os determinantes do aprofundamento das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul entre 1970 e 2000. In: PAIVA, Carlos Águedo (org.). *Evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- PAIVA, C. Á.; ALONSO, J.; TARTARUGA, I. P.. Em busca de uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento. In: CONCEIÇÃO, Octávio *et al.* (Org.). *O ambiente regional*. Porto Alegre: FEE, 2010.
- POCHMANN, M.. *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- PRADO JR, C. *Introdução à lógica dialética – notas introdutórias*. 4 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.
- PREBISCH, R.. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1964.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual. Artigos 166-170, de 3 de outubro de 1989.

SIEDENBERG, D.; ALLEBRANDT, S. L.; BÜTTENBENDER, P. L.. O contexto dos planos de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul e do planejamento estratégico para os COREDEs. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). *Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamound, 2011.

SILVEIRA, R. L. L.. *Relatório de Pesquisa: Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs-RS*. Santa Cruz do Sul: Observatório do Desenvolvimento Regional/CNPq/FAPERGS. Dezembro, 2014.

TAVARES, M. C.. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

VEIGA, J. E. da. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDEs). *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VIII, n.13, Salvador, 2006.

ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE PODER NO PROCESSO PRODUTIVO DA MARCA TERRITORIAL

Giovana Goretti Feijó de Almeida

INTRODUÇÃO

A transversalidade da temática sobre o Desenvolvimento Regional oportuniza a realização de pesquisas em diversas áreas do conhecimento, sendo um importante aporte acadêmico-científico e para a sociedade. Nesse sentido novos olhares são bem-vindos, embora encontrem dificuldades nesta inserção. Compreender a existência (ou não) de vínculos entre marcas e territórios no contexto regional foi um caminho longo e árduo, mas que trouxe recompensas ao final. O ponto de partida de uma pesquisa longa como uma tese é sempre um desafio que requer dedicação e comprometimento, começando pela escolha do tema e sua delimitação. O tema da tese de doutorado surgiu de um dos resultados de minha dissertação de mestrado (2013-2015). Na época identifiquei três movimentos que ocorrem no território por meio das marcas regionais, sendo um deles o território posicionado como sendo uma marca. A dissertação, devido às suas limitações características me permitiu explorar apenas os dois primeiros movimentos, deixando o terceiro para ser aprofundado no doutorado.

Enquanto profissional atuante que trabalha e estuda as marcas por meio do branding já há vários anos se fez necessário desconstruir o conceito de marca para readequá-lo ao contexto do Desenvolvimento Regional. A desconstrução de algo já consolidado é um imenso desafio, mas fundamental para o estudo proposto. Ao desconstruir o conceito de marca se percebeu que a marca é muito mais do que um mero sinal identificador de cunho mercadológico, mas um organismo vivo carregado de simbolismos, estratégias e relações de poder. A pesquisa exploratória possibilitou constatar que, aproximadamente, cinquenta por cento dos países do mundo possuem marcas, além de suas bandeiras nacionais, o que chamou a atenção ainda mais para a temática.

Ao aproximar o olhar para a realidade brasileira, se observou que o país possuía uma marca específica, desde 2005, e que alguns estados e municípios também possuíam marcas

distintas. Muitos desses casos estavam associados ao turismo e ao período de governo. Nenhum desses casos me interessou, visto que procurava um caso brasileiro sem vínculo com o turismo ou com marcas governamentais. A busca me levou ao caso de Porto Alegre que, em 2014, criou uma marca, a Multicity, lançada durante um evento global, a Copa do Mundo. Além disso, a cidade de Porto Alegre chama a atenção por ter outras marcas vinculadas aos bairros e praças, além de ter um histórico de marcas territoriais anteriores à Multicity.

A questão-problema da pesquisa destacou “**como se deu o processo produtivo da marca Porto Alegre Multicity na sua relação com o território porto-alegrense?**”, estando intrínsecas nessa discussão, as relações de poder dos atores sociais permeadas por meio de uma marca de natureza territorial. Assim, o objetivo central da pesquisa de doutoramento, que originou a tese “*Marca territorial como produto cultural no âmbito do Desenvolvimento Regional: o caso de Porto Alegre, RS, Brasil*”, orientada pela Prof. Dra. Ângela Cristina Trevisan Felippi, agraciada com a menção honrosa do Prêmio Capes de Teses – Edição 2019, na área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia, foi o de compreender essas relações no processo produtivo da marca, bem como a sua relação com o território porto-alegrense. Inúmeras críticas surgiram durante o andamento da pesquisa e que serviram de subsídios para reflexões mais aprofundadas e valorosas. Percebemos, ainda que dentre os objetivos específicos, a importância de se adicionar que, ao final do estudo, seria proposto um conceito para marca territorial no âmbito do Desenvolvimento Regional, visto que o conceito que havia era de cunho mercadológico e não permitia uma aplicação coerente ao que estava sendo investigado na tese. Além disso, a área de place branding, uma das vertentes do branding, utilizava o conceito de marca territorial, porém como sinônimo na tradução de place branding. A desconstrução do conceito de marca possibilitou averiguar que o place branding trata da gestão de um objeto: a marca. Desta forma, a tese cunhou o conceito inédito de marca territorial no âmbito do Desenvolvimento Regional. O conceito de marca territorial, à vista da abordagem cultural do Desenvolvimento Regional, se refere à criação de valor simbólico, à articulação dos atores, à pluralidade de identidades presentes em um território, cunhando estratégias que a tornam um ativo significativo para o território e, conseqüentemente, para a região.

Outro desafio foi como investigar as relações de poder atravessadas por uma marca. A solução foi recorrer aos estudos culturais que investigam o caráter interdisciplinar da cultura, explorando suas formas de produção e criação de significados na sociedade. Para isso, foram utilizados os estudos culturais e os estudos sobre o território, bem como de um protocolo metodológico, o circuito de Cultura de Paul Du Gay *et al.* (1997), que apresenta cinco eixos interligados, mostrando-se útil e coerente ao estudo. O formato circular proporciona que o pesquisador decida onde se dá seu início e final, não havendo um começo estipulado. Todos os eixos são dependentes de cada um e, ao mesmo tempo, mantém a sua individualidade.

A investigação dos vínculos entre marcas e territórios abarcou a integralidade do processo produtivo da marca territorial e as relações que estabelece com o território que representa por meio dessa marca. Não se trata apenas de entender como a marca foi criada (processo criativo), mas de como foi produzida (processo produtivo), ao mesmo tempo em que é analisada uma série de fatores que derivam dessas marcas de natureza territorial, que se vale de instrumentos de cunho mercadológico (branding e marketing) aplicados ao território. O

uso de uma marca territorial cria percepções acerca do território, gerando certa competição simbólico-territorial, concomitantemente, que evidencia as relações de poder dos atores sociais. Para atingir o objetivo proposto, a pesquisa de doutoramento se desdobrou em: apontar os atores que criaram a marca Porto Alegre Multicity, identificando as relações de poder existentes no processo; compreender as territorialidades que a marca carrega sobre a cidade; constatar se a marca teve ou não sua construção baseada nos preceitos do place branding; identificar as identidades sobre a cidade que a referida marca acionou e as representações que buscou construir; interpretar a quem se destinou a marca Porto Alegre Multicity, e; propor um conceito de marca territorial à luz da Teoria do Desenvolvimento Regional.

O presente capítulo síntese está estruturado de modo a apresentar a temática e o caminho percorrido pela pesquisadora em sua tese de doutoramento, seguindo pela contextualização da problemática da pesquisa, a fundamentação teórico-metodológica, apresentação dos principais resultados e, por fim, as conclusões.

PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O place branding se refere à criação de marcas para os territórios, sendo recorrentemente traduzida como marca-lugar e, em alguns casos, como marca territorial. No entanto, place branding é gestão da marca, não podendo “marca territorial” ser sua tradução. A função dessa gestão é criar e gerir a reputação dos lugares e territórios, bem como sua percepção, valendo-se de atributos e características de distintos recortes espaciais para os diferenciarem e impulsionarem seus processos de desenvolvimento. É um processo complexo, que vai além da criação de um logotipo e da discussão econômica, sendo uma tendência global que propaga os discursos dos atores sociais em diversos âmbitos. Nessa propagação, são utilizados recursos que são comuns ao universo mercadológico das marcas e, por isso, as marcas territoriais são confundidas como tendo apenas o apelo econômico. Existe esse apelo, mas, também, há outros que ficam embutidos, revelando o poder dessas marcas.

Entre os problemas que emanam das marcas territoriais, destacam-se: os motivos que levam aos atores a cunharem uma marca deste porte, o vínculo que estabelecem com o território representado, a consciência do que implica essa gestão específica, a presença de certa estrutura de poder intangível que possibilita a fluidez dos interesses dos atores, o discurso engendrado nessas marcas, entre outros. Por essas perspectivas, faz-se apropriado a discussão relacionada ao Desenvolvimento Regional, através da compreensão da natureza desigual, irregular e contraditória dos territórios. A pesquisa se situa em uma das subáreas do Desenvolvimento Regional e é desenvolvida a partir dos estudos culturais e de teorias que dão conta da discussão dos temas: cultura, identidade, território e branding.

A apropriação de aspectos tangíveis e intangíveis dos territórios que geram as marcas territoriais confirma a originalidade do estudo. Está incluso nessa discussão as disputas e tensões entre os atores, podendo levar à criação de várias marcas nos territórios; a mercantilização do território resultante do processo de place branding, tentando compreender que tipo de mercantilização seria essa especificamente; o aprofundamento de conceitos, como: território, territorialidades e teoria dos estudos culturais e estudos

urbanos; as relações entre as culturas presentes territorialmente, a construção simbólica do território por meio das marcas territoriais e a força do simbólico. A problematização aborda ainda as articulações dos atores no território, a disputa pelas identidades territoriais e hegemonia cultural.

A problemática da pesquisa é erguida a partir da abordagem cultural no âmbito do Desenvolvimento Regional, considerando as marcas territoriais como um recurso contemporâneo de transmissão de discursos, identidades e imagens que (re)inventam significados, valores, territorialidades e relações de poder. Sua abordagem expõe as dimensões do simbolismo na construção de sentidos que articulam discursos, práticas sociais, visões de mundo e relações multidimensionais (sociais, políticas, econômicas, culturais e outras). A investigação das marcas territoriais proporciona constatar a existência de articulações dos e entre os atores sociais no território, representações sociais, identidades territoriais, construções sociais e simbólicas e da marca territorial como artefato cultural estratégico. Ao mesmo tempo em que se investigam as marcas de natureza territorial se observa a presença de um mercado simbólico específico, o territorial que revela a presença e movimento de certo grupo de atores sociais que influenciam na dinâmica territorial.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

O caminho percorrido na pesquisa segue os cinco eixos do Circuito da Cultura (Du Gay *et al.*, 1997) para dar conta de analisar o processo produtivo da marca territorial e suas articulações e vínculos *no* e *com* o território. No entanto, antes de explicitar o circuito mencionado, é importante a discussão das abordagens do território até o conceito de marca territorial utilizado no estudo. Este debate é fundamental para se compreender os conceitos no qual a pesquisa está ancorada. Assim, tem-se a discussão de conceitos centrais, como: território (Raffestin, 1993; Flores, 2006; Santos, 1996), territorialidades (Raffestin, 1993; Albagli, 2004; Soja, 1971; Haesbaert, 2007, 2016), estudos culturais (Williams, 2000; Hall, 1997; Du Gay, 1997; Canclini, 2010), estudos urbanos (Lefebvre, 1991; Corrêa, 1989; Coy, 2015), atores sociais (Sabourin, 2002), branding (Guimarães, 2003), marca (Aaker, 1996; Tavares, 2003; Pinho, 1996; Semprini, 2010) e place branding (Anholt, 2010; Kotler, 1998), além de desenvolvimento regional e relações de poder.

Partimos da perspectiva de Raffestin (1993) de que o *território* é um espaço definido e delimitado por seus atores sociais e complementa-se com a visão de Flores (2004) de espaço de articulações estratégicas. Desta forma, o território se torna maior e mais complexo do que um espaço circunscrito de ordem político-administrativa, revelando outros fatores que os constituem. A produção e uso do território dependem de suas práticas e estratégias, ocupando esses atores lugares que representam posições sociais em uma complexa rede de relações de poder. Cria-se, neste processo, a identidade territorial entrelaçada às diversas culturas presentes no território, algumas vezes em parceria e, outras, em conflito (Santos, 1996; Haesbaert, 2007).

O território tomado com produto social e coletivo permite que lhe seja cunhado uma marca, porém com outro olhar que necessariamente o mercadológico (Almeida, 2018). Nesse sentido, possibilita-se a discussão sobre espaço urbano e marcas, expondo a complexidade

do processo em si, bem como a operacionalização dessa marca que acaba influenciando na dinâmica territorial e regional. É no território que as relações de poder são postas em evidências por meio de negociações e convivências daquele conjunto de atores sociais que dialogam com atores externos em múltiplas escalas espaciais (Haesbaert, 2007; Raffestin, 1993). Dessa convivência, surgem as territorialidades que interferem na produção e vivência do espaço urbano e é esse espaço que recebe uma marca, difundindo, ao mesmo tempo, os valores e crenças dos atores sociais.

A compreensão das *marcas territoriais* atravessa a origem das marcas e suas territorialidades (Aaker, 1996; Tavares, 2003), entendemo-as como instrumentos dos atores sociais na disseminação de discursos e interesses. Há uma transição de marca de produtos às marcas que se vinculam aos territórios com diferentes inclinações e motivos, as que Almeida (2018) chamou de marcas territoriais. Há ainda que se considerar a influência do branding, enquanto gestão estratégica de marcas de produtos mercadológicos para outro tipo, o *place branding*, que trata da gestão estratégica de marcas de natureza territorial a partir do próprio branding (endógena) ou na perspectiva do marketing (exógena). Essa compreensão é central ao estudo proposto. Neste entremeio, insere-se a contingência da transformação do território em marca territorial e, desta, em produto cultural que vai além da mera aplicação de um logotipo. São as marcas e não seus logotipos os transmissores subjetivos de ideologias e crenças de atores estabelecidos ou em construção de um determinado território. É a dinâmica das marcas territoriais que promove a difusão de discursos, naturalizando interesses latentes que influenciam nas representações, identidades e relações de poder *do* e *no* território. O poder das marcas territoriais se encontra na multiplicidade de fatores engendrados em suas estratégias de branding e marketing a partir da compreensão dos atores sociais sobre o próprio conceito de marca (Almeida, 2018).

O *Circuito de Cultura* é um diagrama que não tem começo nem final, estando seus eixos interligados. Optou-se por iniciar a discussão da marca territorial a partir dos eixos *regulação e consumo* e os desafios que abarcam em seus contextos. A regulação remete à noção de regras, leis, normas e convenções. No caso das marcas territoriais não há uma legislação específica que as ancorem. O que há são práticas sociais que utilizam a cultura como fio condutor, dando pistas da relação entre regulação e consumo e certo aparato comunicacional utilizado pelos estrategistas das marcas que necessitam adaptá-lo a realidade do território, readequando as ações. Tanto a regulação (Estado), quanto a desregulação (mercado) têm inseridas as pressões econômicas, regulando a cultura e as estruturas de poder (Hall, 1997; Haesbaert, 2007). Tomou-se a marca territorial como artefato cultural, estando engendrada no contexto de estruturas de poder (Almeida, 2018). Fez-se ainda necessário, para compreender a complexidade dessas marcas, o debate sobre branding e marketing, tomando-os como conceitos distintos, bem como o processo de *place branding* e suas abordagens estratégicas (Asworth, 2015; Hankinson, 2015; Anholt, 2010). No entanto, não há um consenso universal sobre o conceito de *place branding* e sua influência nas dinâmicas territoriais, revelando que sua apreensão varia a partir da discussão entre branding e marketing.

Embora não esteja claro, o uso de rankings urbanos (Almeida, 2019) promove a tendência do uso de marcas territoriais, gerando certa competitividade entre os territórios e expondo um mercado simbólico territorial. A possibilidade e ausência de registro de marcas territoriais podem ser consideradas no contexto do eixo regulação, embora, não seja

possível ainda registrar uma marca territorial sem ser como indicação geográfica. Porém, alguns atores sociais na falta de opções junto ao Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI, 2019) têm registrado essas marcas como serviços, prática considerada equivocada, pois uma marca territorial não é um produto ou serviço mercadológico e também nem sempre é uma indicação geográfica.

Ao produzirem e usarem uma marca territorial, os atores criam significados a partir de seus discursos (Hall, 2005; Canclini, 2010) ao mesmo tempo em que se desenrola uma luta pela hegemonia (Gomes, 2004). É exibida uma matriz de significados que revela a visão de mundo e os interesses de um dado conjunto de atores sociais que expõem seu consumo. O poder embutido nas marcas advém de seu caráter simbólico-cultural, bem como na inclusão e exclusão de identidades e culturas, traçando narrativas sobre o território. A cultura assume uma posição estratégica como fio condutor de espaços construídos, produzidos e consumidos discursivamente. “O discurso fabricado fornece múltiplos significados que são criados em torno de diversas, às vezes controversas, experiências locais” (Almeida, 2018, p. 107). As práticas que envolvem as marcas territoriais delinham seu consumo, produção de significados e percepções acerca do território dispostos em uma plataforma simbólica que abarca uma rede de atores sociais, suas relações e disputas no território. Em outras palavras, a regulação e o consumo de marcas territoriais agem, dentre outras funções, na (re)afirmação de poder dos atores sociais.

A investigação contida nos eixos *identidades e representações* permitiu tomá-los como matérias-primas no processo produtivo das marcas territoriais. Como se trata de um circuito (Du Gay *et. al.*, 1997) a abordagem não contempla somente o que se busca na cultural local, mas também o que se devolve por meio de uma marca que expõe territorialidades específicas, a dos atores, e também a territorialidade da própria marca. Trata-se de compreender a dimensão multiescalar presente nas marcas territoriais, os discursos embutidos, as nomenclaturas e adjetivos utilizados e as relações com e no território (Harvey 2005; Moscovici, 2013; Frossard, 2003). A apropriação do espaço ocorre em um nível simbólico (Raffestin, 1993) por meio da hegemonia da identidade territorial (Haesbaert, 2007). Para Woodward (2000), a construção dos lugares se dá a partir dos discursos e das representações, sendo a identidade cultural elaborada a partir das relações sociais (Hall, 2001).

A investigação da *produção* possibilita o reconhecimento da dinâmica das marcas territoriais em múltiplas escalas, do local ao global. Em um primeiro momento se pensa que a representação é apenas para o espaço urbano, local, mas ao aproximar o olhar se percebe certa pluralidade de outras marcas existentes que encontram formas de conviverem entre si, diferenciando os territórios em uma mesma cidade, por exemplo. Ao mesmo tempo, o local se insere em um mapa global de lugares, apresentando-se como uma tendência contemporânea. A marca é mediada pela cultura que permite vê-la como artefato cultural simbólico entreposto por distintas territorialidades. Tem-se um recorte proposital nas imagens e representações utilizadas na marca que expõe as relações de poder dos atores sociais e o vínculo com o território. O processo produtivo inclui a evolução dos conceitos de branding e place branding com suas devidas distinções e similaridades (Guimarães, 2003; Esteves, 2016; Martins, 2007; Anholt, 2010), a trajetória do place branding (Moilanen; Rainisto, 2009; Pereira, 2013; Cury, 2011), o poder do intangível contido nas marcas

territoriais e em sua gestão (Kavaratzis; Ashworth, 2007; Kavaratzis, 2004) e o processo de criar marcas vinculadas aos territórios.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O método de abordagem utilizado na pesquisa de doutoramento foi baseado nos estudos culturais, que possibilita problematizar o processo produtivo das marcas territoriais analisadas a partir do *protocolo metodológico do Circuito da Cultura* de Paul Du Gay *et al.* (1997). Esse circuito é composto de cinco eixos que podem ser analisados individual ou integralmente, permitindo a reflexão do processo produtivo da marca analisada, a Porto Alegre Multicity. Também possibilita que a marca seja percebida como um artefato cultural impregnada de significados culturais, mensagens, estratégias e discursos dos atores sociais. Ao mesmo tempo, pode ser vista como dinâmica territorial simbólica que influencia nas identidades do e no território, propondo um repensar sobre a cultura e o próprio processo cultural e identitário.

A natureza da pesquisa foi configurada como *qualitativa*, pois visou compreender melhor o fenômeno das marcas territoriais em profundidade e sua relação com o território que representa discursiva e visualmente. O estudo retomou, assim, as marcas anteriores que Porto Alegre já teve, criando uma linha temporal visual, que expõe as relações entre os atores sociais ao longo do tempo. Além disso, a cidade possui certa pluralidade de marcas que reforçam a riqueza do estudo.

O conjunto de procedimentos de coleta e sistematização dos dados adotados empregou *pesquisa exploratória*, através de acesso ao Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à plataforma do Portal de Periódicos da CAPES, confirmando a necessidade de estudos na área do Desenvolvimento Regional sobre a temática. A *pesquisa bibliográfica* aprofundou os conceitos de estudos culturais, estudos urbanos, território e branding. Valeu-se também da *pesquisa documental* que incluiu: material gráfico da marca investigada, referências sobre a expressão multicidade associadas à Porto Alegre e sobre o aniversário da cidade, encontradas na internet através do buscador Google, releases e notícias veiculadas na mídia, publicidades alusivas aos aniversários de Porto Alegre de 2009 a 2018 e as marcas anteriores da cidade que não estão mais em uso. Como técnica de coleta de dados principal se empregou a *entrevista semiestruturada* à cinco atores sociais que estiveram presentes no processo produtivo da marca.

A análise do estudo foi realizada em três momentos. O primeiro, a partir do esquema analítico de Paul Du Gay (1997) aplicado à marca Porto Alegre Multicity, e complementado com a análise de duas outras marcas ativas que se valem da mesma identidade visual da *Multicity*. Percorreu-se todo o Circuito da Cultura individual e integralmente, expondo a amplitude da pesquisa. Na sequência, procedemos a *análise de conteúdo e análise semiótica* dos materiais coletados. E, por último se empregou a *análise do tripé de branding* (Almeida, 2015) que possibilita observar a articulação dos elementos do place branding junto à marca investigada.

ANÁLISES DOS DADOS E RESULTADOS

A investigação e a análise percorrem um circuito, cujo início foi pela regulação e consumo. Essa dinâmica fez com se pudesse desmembrar a complexidade do processo produtivo das marcas de natureza territorial a partir de cada eixo e da integralidade do circuito. No eixo regulação se encontrou que, em setembro de 2013, houve uma pesquisa realizada pela Consultoria Superbrands que elencou a cidade de Porto Alegre como a sétima cidade mais valiosa do Brasil, valendo R\$ 20,8 milhões. Além disso, destaca-se o uso de rankings urbanos (Almeida, 2019) como artifícios para posicionar as cidades, favorecendo a criação de marcas territoriais e a competitividade entre os territórios (países e cidades). Apresenta ainda, a estruturação de uma reputação planejada por meio de uma marca impregnada de associações, diversidades, conflitos e memórias sobre o território que se utiliza de um evento global, a Copa do Mundo 2014, para discutir a identidade da cidade por meio de uma marca, a Multicity. Uma marca construída localmente, mas que atingiu também visibilidade global, revelando a existência de um mapa global de lugares.

Os resultados encontrados no eixo consumo mostram o consumo da marca em portais de turismo, como o Panrotas e o Travinha Esportes, em blogs e na imprensa local por distintos públicos. Trata-se de um consumo simbólico que se dá pela percepção, metáforas, reputação e experiências que promove no e além do território, consumo de pontos turísticos, referências culturais e matérias de mídias vinculadas a um discurso estratégico e planejado. Ao mesmo tempo, conta-se com um conjunto de pontos de contato da comunicação que geram graus distintos de consumos. Desses consumos foi originada uma segunda marca que se apropriou da identidade visual da Multicity, a Todos os Povos, Todas as Cores. Essa segunda marca foi cunhada especificamente para atender ao evento da Copa em 2014, sendo tida pelos atores que a criaram como a marca que representa a marca Porto Alegre Multicity, o que profissionalmente não faz sentido uma marca representar outra. Posteriormente foi criada uma terceira marca, a Caminho do Gol, alvo de conflitos e parcerias, que se referia ao trajeto de quase cinco quilômetros que ia do Mercado Público até o local onde os jogos se realizaram. Assim, tinham-se três marcas com a mesma identidade visual. A Caminho do Gol é ainda utilizada pela Prefeitura Municipal, sendo a única marca porto-alegrense, até o momento, que ultrapassou um período de governo que não a tenha criado.

Os eixos representações e identidades expuseram a necessidade de sintetização de significados da mensagem da marca e sua articulação em uma rede de atores complexa que identificou três grandes grupos: emissor, disseminador e perceptivo. Pode-se, por meio das representações que a marca abarca, percebê-la como artefato cultural com uma linguagem específica. Nesse sentido, observa-se o uso de partes do território, remetendo ao todo. A construção da marca investigada permitiu identificar as identidades acionadas pela marca e o desejo de criar uma nova identidade para a cidade. Dentre os resultados encontrados estão a função de mediação de disputas simbólicas e a competitividade dos espaços por meio de uma marca, originando uma gestão intangível focada na reputação dos territórios. Dissemina, concomitantemente, uma competição territorial e a existência de um mapa global de lugares articulados pelos atores sociais.

ALGUMAS CONCLUSÕES

O aprofundamento dos aspectos intrínsecos às marcas territoriais evidencia a complexidade de seu processo produtivo e criativo, bem como sua relação com o território que representa. Articulam-se representações, identidades territoriais e relações de poder verbal e visualmente de forma planejada e intencional. Esse tipo de marca se confirma como uma construção social e simbólica dos atores sociais e também como um artefato cultural. O problema está em usar a estratégia de cunhar marcas ao território sem maior representatividade coletiva, agregando um número maior de atores sociais. A competição entre territórios por meio de marcas se dá em nível simbólico que, por sua vez, influencia na reputação do próprio território a partir da gestão do intangível (a marca).

Percebemos que a marca territorial pode ser utilizada como recurso contemporâneo para o desenvolvimento territorial e regional. Porém, vai depender do conhecimento dos atores acerca das marcas e place branding, bem como do próprio branding e marketing. As articulações que os atores fazem com esse tipo de marca expõe uma teia de relações que integra e exclui ao mesmo tempo, podendo ressignificar o próprio território. O conceito de marca territorial proposto por Almeida (2018) abarca um conjunto específico de sinais distintivos, planejados e orgânicos, que geram relações de poder entre os atores sociais. A marca se engendra como ativo territorial e mobiliza essa ampla teia de atores sociais com objetivos compartilhados, estando inclusa nas discussões da área do Desenvolvimento Regional.

A proposta metodológica da pesquisa, por meio do Circuito da Cultura se mostrou coerente e eficaz de ser utilizada em projetos de intervenção social, sendo um condutor para promover ou aferir a construção da marca na relação com o território. Trata-se de compreender que a marca vai além de seu design e cunho mercadológico, concebendo-a como um meio de fluidez dos discursos dos atores sociais. A marca passa, portanto, a disseminar valores e crenças que podem (ou não) conflitar com outras marcas da mesma natureza, estabelecidas ou em construção.

Com o estudo realizado, verificou-se a constituição de: arquitetura de marcas territoriais, a pluralidade dessas marcas, sua influência no território, a articulação em múltiplas escalas, a existência marcas territoriais genéricas, marcas regionais, assim como o uso de meros logotipos aplicados ao território sem serem de fato marcas. A análise do estudo deixou transparecer as articulações feitas dentro e fora do território, sendo uma construção simbólica dos atores sociais que se utilizam de uma marca de natureza territorial para viabilizar suas visões de mundo. Ao mesmo tempo, notou-se a preocupação em se obter o endosso da sociedade na marca investigada, confirmando-a como uma construção simbólica, coletiva, plural e como um recurso contemporâneo para se discutir a identidade do território.

REFERÊNCIAS

AAKER, D. *Criando e administrando marcas de sucesso*. São Paulo: Futura, 1996.

- ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELI, G. (Org.). *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 24-65.
- ALMEIDA, G. G. F. (2019). The Role of Urban Rankings in the Construction of Perception on Innovation in Smart Cities. *International Journal of Innovation*, v. 7, n. 1, p. 119-134.
- _____. *Marca territorial como produto cultural no âmbito do Desenvolvimento Regional: o caso de Porto Alegre, RS, Brasil*. Tese Doutorado em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil, 2018.
- _____. *A identidade territorial gaúcha no branding das marcas regionais: caso da marca da cerveja Polar*. 2015. 175 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.
- ANHOLT, S. *Places: identity, image and reputation*. Palgrave Macmillan, Hampshire, GB, 2010.
- ASHWORTH, G. *Place Branding: a review of trends and conceptual models*. Springer International Publishing Switzerland, 2015.
- CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. 8ª. Ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2010.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: editora Ática, 1989.
- COY, M. *Metrópoles: o processo de urbanização/metropolização e os desafios (urbanos) para o futuro*. In: Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 04 a 22 de mai. 2015. Notas do curso.
- DU GAY, P.; et. al. *Doing Cultural Studies: The Story of the Sony Walkman*. Londres: Sage, 1997.
- ESTEVES, C.. *Place branding*. São Paulo: Simonsen, 2016.
- FLORES, M. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: uma visão do estado da arte*. 2006.
- FROSSARD, A. C. *Identidade do Jovem rural confrontando com estereótipo de Jeca Tatú: um estudo qualitativo com os jovens da EFA Rei Alberto I*. Dissertação de Mestrado (Faculdade de Ciências e Tecnologias da Educação) - Universidade Nova de Lisboa. Portugal. Nova Friburgo. RJ. 2003.
- GOMES, I. M. M. *Efeito e recepção: a interpretação do processo receptivo em duas tradições de investigação sobre os media*. Rio de Janeiro: E-papers, 2004.
- GUIMARÃES, R. Branding: uma nova filosofia de gestão, In: Revista ESPM, São Paulo: v. 10, ano 9, p. 86 – 103, março/ abril, 2003.
- HAESBAERT, R. Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In: ARAUJO, F. G. de. HAESBAERT, Rogério (Org.). *Territórios e identidades: questões e olhares contemporâneos*. Rio de Janeiro: Access, 2007, p. 33-56.
- HALL, S. The work of representation. In: HALL, Stuart (org.). *Representation. Cultural representation and cultural signifying practices*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage/Open University, 1997.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume Editora, 2005.
- INPI. Site institucional do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br>>. 2019.
- KAVARATZIS, M. From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands, *Place Branding*, vol. 1, n.1, p. 58-73, 2004.
- KAVARATZIS, M.; ASHWORTH, G. Place marketing: how did we get here and where are we going? *Journal of Place Management and Development*, 2007, p. 150-165.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- MARTINS, J. S. *A natureza emocional da marca*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- MOILANEN, T.; RAINISTO, S. *How to brand nations, cities and destinations: a planning book for place branding*. Palgrave Mcmillan UK, 2009.

- MOSCOVICI, S. *Representações Sociais: investigação em psicologia social*. Petrópolis: Vozes, 2013.
- OLIVEIRA, A. R. *Marcas: lugares, bairros, cidades e nações*. In: ESTEVES, Caio. *Place branding*. São Paulo: Simonsen, 2016.
- PEREIRA, C. P. S. M. *Branding de cidades: o caso de Santiago de Compostela*. 2013. 59 p. Dissertação (Mestrado em Marketing) - Lisboa School of Economics and Management, Universidade de Lisboa, Portugal, 2013.
- PINHO, J. B. *O poder das marcas*. 3ª ed. São Paulo: Summus, 1996.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- SABOURIN, E. Desenvolvimento territorial e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Eds.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias, experiências*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002, p. 21-37.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SEMPRINI, A. *A marca pós-moderna: poder e fragilidade da marca na sociedade contemporânea*. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2010.
- SOJA, E. W. *The political Organization of Space*. Washington, D.C: AAG Comission on College Geography. 1971.
- TAVARES, F. *Gestão da marca: estratégia e marca*. Rio de Janeiro: E-papers, 2003.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursivas do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Orgs.) *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Petrópolis, Vozes, 2002, p. 75-103.
- WILLIAMS, R. *Cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

X

SOBRE OS AUTORES

ALCIONE TALASKA  [0000-0003-0761-3793](https://orcid.org/0000-0003-0761-3793)

Menção Honrosa do Prêmio CAPES de Teses - Edição 2016, na área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia. Graduado em Geografia, é mestre e Doutor em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Foi bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), durante o mestrado e doutorado. Foi docente/pesquisador no IFTO, campus Araguatins, onde foi idealizador e líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Diversidades e Especificidades Regionais (GEDER/IFTO/CNPq), envolvendo pesquisadores do IFTO, IFFAR, IFSUL e UFMT e bolsista Produtividade de Pesquisa e Inovação do Programa de Apoio à Pesquisa (PAP/PQ). Foi docente/Pesquisador no IFMG, campus Ouro Preto, onde foi líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Geografia e Ordenamento Territorial (GEOTER/CODAGEO/IFMG/CNPq). Atualmente exerce suas atividades no Instituto Federal Catarinense, Campus Concórdia. Tem experiência em estudos e atividades de pesquisa na área da Geografia, com ênfase na Teoria do Desenvolvimento Regional e na Questão Agrária no Brasil. Atua, principalmente, nas seguintes especialidades da área da Geografia: Geografia Regional, Geografia Agrária, Teoria do Desenvolvimento Regional, Regionalização, Análise Regional.

ALMIR ARANTES  [0000-0003-4793-2908](https://orcid.org/0000-0003-4793-2908)

Possui graduação em História pela Universidade Estadual de Londrina, mestrado em História e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor adjunto na Universidade do Estado de Mato Grosso - Campus Universitário de Sinop. Atua nas seguintes temáticas: metodologia de pesquisa, pesquisa educacional, desenvolvimento regional, políticas públicas.

GIOVANA GORETTI FEIJÓ DE ALMEIDA  [0000-0003-0956-1341](https://orcid.org/0000-0003-0956-1341)

Menção Honrosa do Prêmio CAPES de Teses - Edição 2019, na área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia. Graduada em Publicidade e Propaganda, é mestra e doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. É pós-doutora em Cidade Digital Estratégica (PPGTU/PUCPR). É pesquisadora no CITUR, Leiria, Portugal. É integrante do Grupo de Pesquisa sobre Cidades Digitais Estratégicas (PUCPR), vice-líder do Grupo de Estudos sobre Território, Territorialidades e Territorializações (ESTTTER - UNIR/CNPq) e autora dos livros "Identidade Territorial e Branding de Marcas Regionais" e "Marcas e Territórios". Tem experiência em branding, comunicação, propriedade intelectual, projetos culturais e sociais. Realiza pesquisas nas áreas de branding, place branding, comunicação, economia criativa, cidades inteligentes, estudos urbanos e culturais, gestão urbana e desenvolvimento regional.

GLEICY DENISE VASQUES MOREIRA  [0000-0003-4123-5810](https://orcid.org/0000-0003-4123-5810)

Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Agronegócio pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS. Especialista em Inovação Tecnológica pela UFMS. Graduada em Ciências Econômicas pela UFMS. Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Como Economista, tem experiência no Setor

Público, no Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. Tem experiência em Desenvolvimento Regional, Planejamento Público, Economia Brasileira, Direito Público, Direito Financeiro, Direito Econômico e Regulação

PÉRICLES PURPER THIELE  [0000-0001-8677-1700](https://orcid.org/0000-0001-8677-1700)

Administrador, Mestre e Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor Efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense/IFSUL. Membro da Câmara de Pesquisa e Inovação do IFSUL. Participante da Plataforma (Rede) de Intercambio de Aprendizajes - ILPES/CEPAL. Membro do grupo de pesquisa GEDER - Grupo de Estudos e Pesquisas em Diversidades e Especificidades Regionais-IFTO. Organizador de Seminários de Empreendedorismo e Associativismo IFSUL; de Mostras de Trabalhos de Administração; e de Feiras de Negócios. Foi consultor do SEBRAE/RS entre 2004 e 2010 e consultor para Projetos Externos do BADESUL por 3 anos. Áreas de interesse: Planejamento estratégico regional, economia regional, teoria do desenvolvimento regional; análise regional.

VICTOR DA SILVA OLIVEIRA  [0000-0002-8061-4269](https://orcid.org/0000-0002-8061-4269)

Graduado em Geografia, Mestre em Desenvolvimento Regional e Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com período sanduíche na Wirtschaftsuniversität Wien (WU). Atuou como membro do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Central do Rio Grande do Sul (COREDE Central) entre 2009 e 2011. Atualmente é pesquisador membro do Grupo de Pesquisa em Inovação Tecnologia e Território (GRITT) na UFPE e colaborador no Observatório Missionário de Atividades Criativas e Culturais (OMiCult) na Universidade Federal do Pampa/São Borja. É professor Adjunto do Curso de Geografia no Instituto de Estudos do Trópico Úmido da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA. Áreas de interesse: Desenvolvimento regional; regionalização; economia regional; planejamento regional; experiências de participação social; território e poder; formação territorial do Brasil.

