

REFLEXÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE

DESENVOLVIMENTO REGIONAL



Programa de Pós-Graduação

**Desenvolvimento
Regional**

mestrado e doutorado

25
ANOS



**REFLEXÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS
SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**





Reitora

Carmen Lúcia de Lima Helfer

Vice-Reitor

Rafael Frederico Henn

Pró-Reitor Acadêmico

Rolf Fredi Molz

Pró-Reitor Administrativo

Dorivaldo Brites de Oliveira

EDITORA DA UNISC

Editora

Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL

Helga Haas - Presidente

Adilson Ben da Costa

Carlos Renê Ayres

Cristiane Davina Redin Freitas

Hugo Thamir Rodrigues

Marcus Vinicius Castro Witezak

Mozart Linhares da Silva

Rudimar Serpa de Abreu



Avenida Independência, 2293

Fones: (51) 3717-7461 e 3717-7462

96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS

E-mail: editora@unisc.br - www.unisc.br/edunisc

Rogério Leandro Lima da Silveira
Cidonea Machado Deponti
Ângela Cristina Trevisan Felippi
(Organizadores)

**REFLEXÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS
SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**



Santa Cruz do Sul
EDUNISC
2020

© Copyright : *dos autores*

1ª edição 2020

Direitos reservados: Universidade de Santa Cruz do Sul

Editoração: Clarice Agnes, Caroline Fagundes Pieczarka

Capa: Denis Ricardo Puhl

Apoio aos organizadores: Emanuele Mantovani

R332 Reflexões teóricas e metodológicas sobre desenvolvimento regional [recurso eletrônico] / Rogério Leandro Lima da Silveira, Cidonea Machado Deponti, Ângela Cristina Trevisan Felippi (organizadores). - 1. ed. – Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2020.

Dados eletrônicos.

Modo de acesso World Wide Web: www.unisc.br/edunisc

Inclui bibliografias.

ISBN 978-65-990443-9-7

1. Desenvolvimento regional. 2. Planejamento regional.

I. Silveira, Leandro Lima da. II. Deponti, Cidonea Machado.

III. Felippi, Ângela Cristina Trevisan.

CDD: 338.98165

Bibliotecária responsável: Muriel Thürmer – CRB10/1558



SUMÁRIO

PREFÁCIO

César Adrian Ramirez.....9

APRESENTAÇÃO - REFLEXÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL, DA UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – BRASIL

Rogério Leandro Lima da Silveira, Cidonea Machado Deponti, Ângela Cristina Trevisan Felippi.....22

OITO OBSERVAÇÕES PARA SE PENSAR TEÓRICA E METODOLOGICAMENTE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE

Rogério Leandro Lima da Silveira.....36

A RURALIDADE E O URBANO: REFLEXÕES TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL

Tanise Dias Freitas, Cidonea Machado Deponti.....64

AS MEDIAÇÕES DE JESÚS MARTÍN-BARBERO E OS ESTUDOS DE COMUNICAÇÃO NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ângela Cristina Trevisan Felippi.....88

TRABALHO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS OCORRIDAS A PARTIR DAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX

Marco André Cadoná.....106



**A RECONSTRUÇÃO APÓS DESASTRES E CHOQUES:
INDICAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO DE BASE
TERRITORIAL**

Markus Erwin Brose.....141

**A INTERIORIZAÇÃO DA PESQUISA E DA PÓS-
GRADUAÇÃO NO BRASIL – O CASO DOS PROGRAMAS DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Virginia Elisabeta Etges, Grazielle Betina Brandt, Rosane

Bernadete Brochier Kist, Mizael Dornelles.....168

**AS CONTRIBUIÇÕES DO NÚCLEO DE EXTENSÃO
TECNOLÓGICA E DE GESTÃO RURAL PARA A
AGRICULTURA FAMILIAR (NEGAF/UNISC) E A MEDIAÇÃO
SOCIAL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO DA
REGIÃO DO VALE DO CAÍ**

Cidonea Machado Deponti, Rosane Bernardete Brochier Kist,
Silvio Cezar Arend, Fernando Batista Bandeira da Fontoura.....205

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENTRE VERTICALIDADES
E HORIZONTALIDADES: AS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES
EM QUESTÃO**

Erica Karnopp, Jaime Miguel Weber.....228

**A EFETIVIDADE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NAS
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO
RS: O CASO DO COREDE E DO CODETER NA REGIÃO
DO VALE DO RIO PARDO**

Cláudia Tirelli, Jovani Puntel.....250

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL NA AMÉRICA
LATINA E CARIBE**

Silvia Virginia Coutinho Areosa.....275



AÇÃO ESTATAL NA FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL NO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

José Antônio Moraes do Nascimento.....294

SOBRE OS AUTORES.....313





PREFACIO

César Adrián Ramírez-Miranda
Universidad Autónoma Chapingo-México

El libro que el lector tiene frente a sus ojos expresa la madurez de un proyecto de posgrado puesto en marcha hace un cuarto de siglo en Santa Cruz do Sul, ciudad de poco más de 130 mil habitantes que es el centro rector de la región Valle del Río Pardo, en el meridional estado de Río Grande do Sul, República Federativa de Brasil.

La efeméride del XXV Aniversario del Programa de Posgrado en Desarrollo Regional de la Universidad de Santa Cruz (UNISC) se contextúa en un acelerado proceso de expansión de los posgrados abocados a desentrañar la complejidad de la cuestión regional y de los desafíos que enfrenta el propósito del desarrollo a lo largo y ancho del vasto territorio brasileño. Un proceso de expansión que es al mismo tiempo, como lo señalan Etges *et al.*, (en este volumen) un proceso de *interiorización* que deriva en un gran potencial de cambio para los territorios de tierra adentro y que imprime características relevantes al tipo de investigación que realiza el posgrado, entre ellas un contacto más estrecho con los actores y las instituciones locales.

Vista en su conjunto –y sin la intención de ofrecer aquí una reseña de cada una de sus partes- la obra nos da cuenta de preocupaciones que cruzan la reflexión de los colegas de la UNISC y que resultan fundamentales para la discusión latinoamericana sobre el desarrollo regional. Desde luego, en tanto programa de posgrado inserto en un contexto sumamente dinámico y demandante, las y los investigadores del PPGDR abordan la problemática de la extensión y la transferencia de tecnología; identifican los obstáculos para el fortalecimiento de la agroindustria familiar, analizan la complejidad de los esfuerzos de diversificación productiva en zonas de monocultivo y se interrogan sobre la efectividad de diferentes diseños institucionales para favorecer el desarrollo territorial. Lo relevante es que estos temas inherentes al campo de estudio los abordan mediante aproximaciones críticas, con una sólida base



conceptual, que nos previene para no tropezar con las mismas piedras del pasado. Por ello Machado-Deponti, Brocher y Arendt (en este volumen) subrayan la importancia de establecer una relación de sujeto a sujeto a través de los procesos de mediación, mientras que Tirelli y Puntel (en este volumen) destacan que la participación en sí misma no implica democratización y documentan la paradoja de que la planeación participativa a menudo fortalece a los actores tradicionales. Todo ello muy a tono con la cuestión de las verticalidades y horizontalidades a que se refiere Karnopp en este volumen.

Junto con estos temas la obra nos ofrece un par de contribuciones que ponen de manifiesto la relevancia de la perspectiva histórica en los estudios sobre y para el desarrollo regional, además del ya mencionado sobre el proceso de interiorización de la investigación y el posgrado en Brasil. Sea en la indagación sobre las raíces de la actual configuración socioespacial del norte de Rio Grande do Sul, o en la recapitulación sobre los desastres que han derivado en innovaciones institucionales relevantes, el análisis histórico se muestra como un elemento irrenunciable para el entendimiento de la cuestión regional.

Y en tratándose de desastres la reflexión colectiva de las y los colegas del PPGDR-UNISC nos refiere dos adicionales: el desastre anunciado que se derivará del proceso de envejecimiento poblacional en América y el Caribe, y el desastre que ya vive la clase trabajadora como producto del proceso de precarización laboral que constituye uno de los pilares de la globalización neoliberal.

Una de las principales virtudes del posgrado de la UNISC es su esfuerzo por alimentar una reflexión teórica y metodológica ligada a su práctica investigativa, docente y de extensión; ello aparece de manifiesto en el conjunto de la obra, pero constituye un propósito explícito en tres contribuciones de esta obra, las cuales abordan temas de capital importancia no sólo para los estudios sobre el desarrollo regional y el eventual mejoramiento de las políticas públicas, sino también para la práctica transformadora de los actores territoriales.

El llamado giro cultural de las ciencias sociales a partir de las últimas dos décadas del siglo XX ha permitido el fortalecimiento



interdisciplinario de los estudios regionales; sin embargo, existe todavía un largo trecho por andar para erradicar la primacía del economicismo, que colocó los parámetros de esta disciplina como referentes centrales en la discusión sobre el desarrollo y que cuando mucho incorporó a la dimensión cultural desde una perspectiva instrumental dirigida a lograr mayor eficiencia de las políticas gubernamentales. Es por ello que la contribución de Felippi (en este volumen) resulta nodal al destacar la centralidad ganada por la dimensión simbólica-política de la comunicación y la cultura en los procesos de desarrollo regional, en el nuevo contexto comunicacional conformado por los recursos digitales y las redes propias de la globalización. Al subrayar la naturaleza conflictiva de las interacciones culturales y las mediaciones que ocurren en los procesos de comunicación y construcción de sentido se abona a un mayor entendimiento de la complejidad del desarrollo regional.

La relación entre lo urbano y lo rural constituye uno de los temas centrales y por ello también de los más polémicos en torno al desarrollo regional y territorial. Un desafío mayúsculo a la reflexión y a la investigación interdisciplinaria con implicaciones directas sobre el ámbito de las políticas de desarrollo. Desde la perspectiva marxista la historia del capitalismo es la historia de la contradicción y el antagonismo entre la ciudad y el campo (VERGOPOULOS, 2014) y la ciudad capitalista se basa “en la subsunción total de lo rural a lo urbano, en la sujeción, la explotación, la destrucción incluso, del campo en beneficio de la ciudad” (ECHEVERRÍA, 2013: 75-76); en cambio una vasta bibliografía latinoamericana, convergente bajo el enfoque de la Nueva Ruralidad ha insistido en la importancia de reconocer la unicidad del territorio y de rebasar la visión dicotómica sobre las relaciones entre lo urbano y lo rural. De ahí la relevancia de la contribución de Dias-Freitas y Machado-Deponti (en este volumen), quienes, además de ubicar vectores fundamentales del debate y ofrecer una recapitulación crítica sobre el mismo, invitan a profundizar estas discusiones a partir de las realidades empíricas que muestran las regiones. Ello representa una nota de gran pertinencia por la gran diversidad que caracteriza el espacio latinoamericano, en el cual cada región -siguiendo a Cunha (2000)- constituye un acumulador (y una acumulación) de historicidad.



La preocupación de las mencionadas autoras por ubicar los determinantes de las dinámicas territoriales y por contribuir a develar las articulaciones conceptuales y metodológicas del enfoque territorial y el desarrollo regional, está acompañada en esta obra por el propósito definitivamente encomiable –a cargo de Rogério Leandro Lima da Silveira- de establecer una hoja de ruta para descifrar el contenido, la dinámica y las transformaciones del territorio, para aprehender la complejidad de los procesos de desarrollo regional. Ello a través del despliegue de un conjunto de categorías y conceptos centrales fundamentados en las teorías críticas de la espacialidad y el desarrollo, en dialogo con el pensamiento latinoamericano, principalmente.

No podemos dejar de expresar nuestro entusiasmo con esta aportación que es producto de una reflexión colectiva en el posgrado de la UNISC, lo cual se deja notar en las diferentes contribuciones de este libro. En el Posgrado en Desarrollo Rural Regional de la Universidad Autónoma Chapingo, en México, también consideramos imprescindible afianzar los componentes de una epistemología del desarrollo rural regional que permita construir conocimiento pertinente y transformador en los espacios rurales; a ello nos referiremos más adelante.

Desarrollo, región, espacio geográfico, territorio, escala espacial, redes, normas y división territorial del trabajo, son los conceptos y categorías que Silveira pone en movimiento dialógico en sus ocho observaciones para pensar teórica y metodológicamente el desarrollo regional. Deseo referirme solamente a una de ellas que me parece especialmente relevante para un argumento que presentaré al final de este prefacio. No sin antes destacar que la narrativa del autor expresa perfectamente la situación de la Geografía latinoamericana como un prolífico campo interdisciplinario.

La quinta observación de Silveira (en este volumen) propone justamente entender a la escala espacial como producto social. He aquí que un recurso metodológico ineludible para el estudio y análisis del espacio geográfico se puede convertir además en una definición epistemológica al colocar en el núcleo de la definición y elección de las escalas a los sujetos sociales que disputan el territorio. Leídas en clave del análisis escalar las otras siete observaciones para pensar el



desarrollo regional cobran otro sentido, pues la cuestión de la escala conecta claramente con cada una de ellas. Destacadamente con el tema de las territorialidades, que remite al conjunto de estrategias materiales y simbólicas con las que los diferentes actores sociales buscan establecer hegemonía y control sobre una determinada área geográfica. También con la dinámica de las redes a escala global y en los territorios¹, y con las formas en que se expresa lo que el autor llama la Nueva División Territorial del Trabajo; así como con el andamiaje normativo, necesariamente multiescalar, mediante el que se trata de organizar, direccionar y regular las diversas interacciones conflictivas propias de los procesos de desarrollo. Aún en la formulación conceptualmente más abstracta y abarcativa, la del espacio geográfico, podemos observar la importancia de la escala en tanto el uso del espacio conlleva distintas relaciones de poder y de disputa que no pueden desplegarse de manera uniforme.

La cuestión de la escala, en suma, resulta inherente a la reflexión y a la acción sobre el desarrollo y sobre la región (primera y cuarta observaciones). Por ello buena parte de la discusión académica y política sobre el desarrollo en el siglo XX conlleva una adjetivación escalar: desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo regional y por supuesto desarrollo a escala humana. En la escala intra-regional –nos propone el autor– es donde mejor se puede aprehender la territorialización del desarrollo capitalista y sus consecuencias sobre la diferenciación espacial y las desigualdades sociales, así como las diversas condiciones que pueden dar lugar a acciones contrahegemónicas y propuestas alternativas de desarrollo.

Podemos derivar de esta observación de Silveira que la escala espacial constituye una suerte de repertorio óptico –desde microscopios hasta telescopios– que debe ser continuamente ajustado para capturar la complejidad de los procesos involucrados en eso que llamamos desarrollo regional; pero ante todo constituye un referente para la acción y no para la contemplación. Ello porque en tanto producto social la escala espacial es, en sí misma, una expresión concreta de la realidad que desafía a los investigadores para su reconocimiento y a los sujetos sociales para su acción política. Por ello observo que la escala remite claramente a los componentes centrales de una epistemología del desarrollo rural en construcción



en el ya referido posgrado de la Universidad Autónoma Chapingo: complejidad, totalidad, espacialidad, perspectiva histórico-mundial, interdisciplinaridad y centralidad del sujeto (RAMÍREZ-MIRANDA, SANTOS Y HERNÁNDEZ, 2020).

-.-

La obra que nos ofrecen las y los colegas del Programa de Posgrado en Desarrollo Regional de la UNISC constituye una importante aportación para el debate académico y la acción sobre los territorios latinoamericanos en los próximos años. La crisis por Covid-19 ofrece escenarios catastróficos que los economistas se han apresurado a cuantificar. Así las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estiman que el número de personas bajo el umbral de pobreza pasará de 185 a 231 millones, ligado a una caída del Producto Interno Bruto del 9.1 por ciento para la región y del 23 % en las exportaciones (FARIZA, 2020). Pero mientras diversas instituciones del calibre de la Universidad de Oxford, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Universidad Nacional Autónoma de México se esfuerzan en dilucidar si América Latina retrocederá 10, 15 o 20 años, respectivamente, en términos de las conquistas alcanzadas sobre la pobreza y el hambre (que por cierto ya venían erosionándose antes de la pandemia) considero que una perspectiva histórica y mundial pone ante nosotros la posibilidad de perder una centuria completa y retornar, *mutatis mutandis*, a las realidades de la sobreexplotación de la naturaleza y del trabajo propias del patrón de acumulación primario exportador.

Lejos de un catastrofismo estéril dicho escenario invita a considerar que, bajo la lógica depredadora y expansiva que permite la reproducción del sistema mundial capitalista, el periodo fordista, que tuvo como correlato al desarrollismo latinoamericano, representó apenas una anomalía histórica, un paréntesis de solamente tres décadas, forzado por las convulsiones multidimensionales y multiescalares que conmovieron al mundo entre 1914 y 1945.² Desde esta perspectiva, la globalización neoliberal representa esencialmente el proceso dirigido a la recuperación y ampliación del control que el capital ejerce sobre la sociedad y la naturaleza, de



ahí que su alta conflictividad socioambiental y la precarización del trabajo (discutida por Cadoná, en este volumen) se encuentren entre sus rasgos más distintivos. Desde luego este proceso se especifica espacialmente y en modo alguno puede ser unidireccional ni exento de contradicciones.

La caracterización de la crisis actual resulta fundamental para identificar las salidas posibles y los proyectos que subyacen a las eventuales soluciones. En una colaboración reciente (RAMÍREZ-MIRANDA Y DA SILVA, 2020) subrayaba que quienes nos desempeñamos en el ámbito académico vinculados a la problemática de los territorios no podemos poner sobre la mesa propuestas que *signifiquen más de lo mismo*. Ahora quiero insistir sobre esta idea derivándola de una consideración teórica general sobre la crisis, pero también apoyada en una creciente bibliografía sobre la naturaleza y el significado de la pandemia.

La consideración teórica apoyada principalmente en Holloway (1990) se dirige a destacar que las crisis, que significan una alteración del proceso de cambio siempre abren la posibilidad de la reestructuración pero también la de la ruptura. Las dos grandes crisis capitalistas del siglo XX que dieron lugar al fordismo y a la globalización neoliberal, subrayan la vertiente de la reestructuración y la capacidad adaptativa del capitalismo para recomponer sus mecanismos de explotación y dominación sobre el trabajo y la naturaleza. Ello da soporte al optimismo tecnocéntrico en torno a la superación de la crisis actual, para acceder a una nueva normalidad en la que se corrijan ciertos excesos de la globalización neoliberal (si es que ello resultara ineludible) pero sin cuestionar en lo esencial las bases actuales de la reproducción capitalista.³ Pero la crisis actual, de dimensiones inéditas por el arrastre de la pandemia, profundiza problemas que eclosionaron en la crisis multidimensional de 2008 y subraya la necesidad de una ruptura con la forma histórica de relacionarnos con la naturaleza y de organizarnos como sociedad. Por ello tiene sentido interrogarse ¿qué es lo que está en crisis? ¿las políticas neoliberales que debilitaron los sistemas públicos de salud? ¿la globalización neoliberal como fase de desarrollo del capitalismo soportada en la subordinación del Estado a las grandes corporaciones y al capital financiero, en la búsqueda de la mercantilización plena



de la naturaleza y de la vida social, así como en la interconexión planetaria de los circuitos de producción y consumo altamente onerosa en términos energéticos y ambientales? ¿o lo que está en crisis es el capitalismo como forma histórica de reproducción social y de relación del ser humano con la naturaleza?

La crisis –propone Holloway- es como un relámpago que en su intensidad permite develar relaciones que estaban ocultas. Hoy el hombre de la calle se entera que los efectos letales de la pandemia son mayores para quienes presentan comorbilidades como obesidad, diabetes e hipertensión, enfermedades crónico-degenerativas asociadas directamente a la alimentación industrial. Dicho sin eufemismos, las grandes corporaciones que dominan el sistema alimentario mundial han estado envenenado el agua y los suelos con agrotóxicos, así como a sus trabajadores y poblaciones rurales enteras, pero además han envenenado lentamente a quienes consumen sus productos hiperprocesados, todo ello con la complicidad de los gobiernos nacionales y sin mayor empacho de las instituciones de cooperación internacional comprometidas más con los beneficiarios de la globalización que con el desarrollo sustentable.

Pero la responsabilidad de la agricultura industrial sobre la pandemia no se limita a lo anterior. El biólogo y epidemiólogo Robert Wallace (2020) establece que el planeta Tierra está convertido en el *planeta Granja*, y que el aumento en la aparición de virus cada vez más peligrosos está estrechamente ligado al modelo industrial de agricultura y especialmente a la producción de ganado. Ello en un contexto más amplio de degradación de los bienes naturales:

El capital encabeza, a escala mundial la apropiación de los bosques primigenios y de las tierras cultivadas por pequeños propietarios. Esas inversiones implican deforestación y desarrollo, que conducen a la aparición de enfermedades. La diversidad funcional y la complejidad que representan esas enormes extensiones de tierra se están simplificando de tal modo que patógenos previamente encerrados se están esparciendo sobre el ganado y las comunidades humanas locales. (WALLACE, 2020, p. 35).



A su vez, el sociólogo Ángel Lara (2020) al analizar el caso específico de la pandemia por Covid-19, puntualiza que “la ganadería industrial intensiva ha incrementado las posibilidades de contacto entre la fauna salvaje y el ganado, disparando el riesgo de transmisión de enfermedades originadas por animales salvajes cuyos hábitats se están viendo dramáticamente afectados por la deforestación” (LARA, 2020, p. 42). Adicionalmente, la producción de alimentos basada en monocultivos genéticos (animales y plantas con genomas casi idénticos) elimina los cortafuegos inmunes que en poblaciones más diversas ralentizan la transmisión de los patógenos. Y como es lógico, entre más largas son las cadenas de suministro asociadas y mayor es el grado de deforestación adjunta, son de mayor riesgo los patógenos zoonóticos que ingresan a la cadena alimentaria (WALLACE *et al.*, 2020).⁴

Lo anteriormente expuesto permite subrayar la necesidad de una ruptura definitiva con el régimen agroalimentario corporativo global y la forma industrial de producir en la que se sustenta. Si la crisis alimentaria mundial de 2007-2008 puso de manifiesto la incapacidad de las grandes corporaciones para alimentar al planeta, la pandemia por coronavirus está señalando que el tránsito a nuevas formas de producción, distribución y consumo de alimentos es verdaderamente impostergable.⁵ Y como el mundo no se puede inventar de un momento a otro es necesario tomarse en serio, a escala planetaria, el fortalecimiento de la agricultura campesina e indígena, el significado profundo y abarcativo de la soberanía alimentaria como crítica totalizadora al *status quo*.⁶

En América Latina estamos obligados a trabajar por una salida a la crisis que rompa con la articulación extractivista a la cual nuestras sociedades han estado sometidas durante la globalización neoliberal. Y en esta ruptura -que deberá tomar un cauce divergente a la reestructuración que ya promueven las grandes corporaciones- la agricultura (a contrapelo de la visión *desagrarizante* que lastra al enfoque del desarrollo territorial rural) puede convertirse en un elemento fundamental para la consolidación de un nuevo paradigma de desarrollo, ambientalista y solidario (RAMÍREZ-MIRANDA Y DA SILVA, 2020), que recupere el conocimiento y la experiencia acumulada en torno a *la cuestión regional* y los debates sobre



el desarrollo y el territorio. Los aprendizajes que se derivan de los logros y tropiezos de los movimientos sociales en América Latina, especialmente de sus luchas por el territorio constituyen un patrimonio de inmensa valía para este propósito.

Conuerdo con Svampa (2020: p. 139) cuando señala –en la misma línea que el relámpago de Holloway supracitado- que:

La pandemia del coronavirus y la inminencia del colapso abren a un proceso de liberación cognitiva, a través del cual puede activarse no sólo la imaginación política tras la necesidad de la supervivencia y el cuidado de la vida, sino también la interseccionalidad entre nuevas y viejas luchas (sociales, étnicas, feministas y ecologistas), todo lo cual puede conducirnos a las puertas de un pensamiento holístico, integral, transformador, hasta hoy negado.

Justo en esta perspectiva resulta fundamental el papel de las universidades y sus posgrados en la construcción territorial de otros desarrollos regionales, *otros mundos posibles*. La aportación de Virginia Etges y colaboradores (en este volumen) puntualiza que en el inmenso mosaico brasileño ya se está en esa dirección; y las contribuciones que integran este libro conmemorativo confirman que se avanza a pie firme sobre este largo y sinuoso camino. ¡Enhorabuena!

NOTAS

¹ Dada la omnipresencia de las redes en la denominada Era de la Información (CASTELLS, 1997), cuya forma de organización social –a decir de este autor– es la Sociedad Red, considero de la mayor relevancia la advertencia que hace Silveira sobre el hecho de que las redes no constituyen el sujeto de la acción, sino que expresan la escala de las acciones sociales; también sobre el carácter inestable de las redes, que son siempre sociales y políticas (institucionales y contrahegemónicas), por lo que nunca son neutras en términos de dinámica territorial, de manera que permiten reforzar la interdependencia entre lugares pero también pueden contribuir a la producción de desigualdades regionales.

² Las dos guerras mundiales, la revolución soviética en el eslabón más débil del capitalismo mundial, la crisis financiera de 1929 y la consecuente depresión



de la economía mundial, así como el ascenso y declive del fascismo, son las expresiones de la crisis total del capitalismo decimonónico cuya inviabilidad histórica da lugar a la reestructuración fordista, comandada por el Estado, pero sustentada en un compromiso interclasista y el despliegue de una nueva base tecnológica que hace posible mejorar las condiciones de vida de los trabajadores en los países centrales al mismo tiempo que las ganancias de las grandes corporaciones.

- ³ Es así que la pandemia, como antes la crisis de 2008, ha obligado a los gobiernos a flexibilizar los dogmas de la globalización neoliberal; ello se aprecia en un manejo heterodoxo de la política fiscal y monetaria en la Unión Europea y en Estados Unidos, así como en diferentes dispositivos para mantener el empleo y el ingreso de las familias.
- ⁴ Wallace *et al.* (2020, p. 65-66) plantean una explicación general de la aparición de las epidemias en la globalización neoliberal que combina los siguientes elementos: circuitos globales del capital, destrucción de la complejidad ambiental regional que mantiene bajo control el crecimiento virulento de la población de patógenos; aumento en las tasas y la amplitud taxonómica de los eventos de contagio; circuitos periurbanos de productos básicos en expansión que envían los nuevos agentes patógenos en ganado y mano de obra desde el interior más profundo a las ciudades regionales; crecientes redes mundiales de viajes (y comercio de ganado) que llevan los patógenos de dichas ciudades al resto del mundo; reducción de la fricción de transmisión, que permite la evolución de patógenos más mortíferos tanto en ganado como en personas; y, eliminación de la selección natural en la ganadería industrial.
- ⁵ La proclamación de 2019-2028 como el Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar, testimonia los pobres resultados alcanzados como producto del Año Internacional de la Agricultura Familiar (2014). La Vía Campesina en la ceremonia de lanzamiento advirtió que el plan de acción global encomendado a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), no tendrá mayor trascendencia si los gobiernos siguen más comprometidos con las corporaciones transnacionales que con la agricultura campesina e indígena y específicamente con la transición agroecológica y la soberanía alimentaria (LA VÍA CAMPESINA, 2019).
- ⁶ En una contribución previa (RAMÍREZ-MIRANDA, 2017) discutí las implicaciones teóricas y políticas de la soberanía alimentaria en su relación con el desarrollo rural y la necesidad de avanzar hacia ambos referentes desde las luchas por el territorio, pero también desde las luchas por el Estado.



REFERENCIAS

CASTELLS, Manuel. **La Sociedad Red**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

ECHEVERRÍA, Bolívar. **Modelos elementales de la oposición campo-ciudad. Anotaciones a partir de una lectura de Braudel y Marx**. México: Ítaca, 2013. 107 p.

FARIZA, Ignacio. “América Latina: vuelta al punto de partida”. **El País** (29 de agosto), Madrid, 2020.

HOLLOWAY, John. “Crisis, fetichismo y composición de clase”. **Relaciones**, UAM Xochimilco, México, núm. 3, p. 21-38, 1990.

LA VÍA CAMPESINA. Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar, esperanzas e inquietudes. (1 de agosto de 2019), en: <https://viacampesina.org/es/decenio-de-las-naciones-unidas-de-la-agricultura-familiar-esperanzas-e-inquietudes/> (consultado el 31 de agosto de 2020).

LARA, Luis Ángel. Causalidad de la pandemia, cualidad de la catástrofe. In: VV. AA. **Pandemia**. Capitalismo y crisis ecosocial. (compilación de Babún, Carlos y Alonso Merino), Primera edición, junio de 2020, León, Guanajuato. México, 2020. p. 41-47.

RAMÍREZ.MIRANDA, César. Soberanía alimentaria y desarrollo rural. Implicaciones teóricas y políticas. **Revista ALASRU**, Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Universidad Autónoma Chapingo, México, n. 11, p. 93-117, 2017.

RAMÍREZ-MIRANDA, C. Y T. SILVA. Repensar la sustentabilidad socioambiental y el desarrollo ¿última llamada? In: SILVEIRA, R.; DEPONTI, C. **Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. 350p.

RAMÍREZ-MIRANDA, C, SANTOS, C. Y HERNÁNDEZ, G. 2020. Seminario Teórico I. Epistemología del Desarrollo Rural. Programa de Asignatura. Doctorado en Ciencias en Desarrollo Rural Regional. Universidad Autónoma Chapingo, México.



SVAMPA, Maristella. Reflexiones para un mundo post-coronavirus. *In: VV. AA. **Pandemia**. Capitalismo y crisis ecosocial. (compilación de Babún, Carlos y Alonso Merino), Primera edición, León, Guanajuato. México, junio de 2020. p. 129-139.*

VERGOPOULOS, Kostas. “La agricultura latinoamericana en la mundialización (Prólogo a la segunda edición)” *En: Rubio B. **Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal**, 4ª. Edición, Plaza y Valdés, México, 2014. p. 17-24.*

WALLACE. Robert S. “El negocio agroalimentario pondría en riesgo millones de vidas”. Entrevista a Rob Wallace. *In: VV. AA. **Pandemia**. Capitalismo y crisis ecosocial. (compilación de Babún, Carlos y Alonso Merino), Primera edición, junio de 2020, León, Guanajuato. México, 2020. p. 33-40.*

WALLACE, R. LIEBMAN, A. CHÁVES, L., WALLACE, Rodrick. El Covid-19 y los circuitos del capital. *In: VV. AA. **Pandemia**. Capitalismo y crisis ecosocial. (compilación de Babún, Carlos y Alonso Merino), Primera edición, junio de 2020, León, Guanajuato. México, 2020. p. 49-68.*



APRESENTAÇÃO

Reflexões teóricas e metodológicas sobre Desenvolvimento Regional: Contribuições do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul - Brasil

Introdução

O atual estágio da economia capitalista mundial tem apresentado um intenso processo de integração econômica com a incorporação progressiva e desigual de diferentes países, sob o comando hegemônico das grandes corporações que ditam o ritmo e controlam a dinâmica de reprodução e de concentração do capital no espaço mundial. Em 2019, os 2.153 bilionários existentes no mundo possuíam mais dinheiro do que o total dos recursos somados de 4,6 bilhões de pessoas, o equivalente a 60% da população do planeta (OXFAM, 2020). Tal processo tem promovido e/ou aprofundado desigualdades sociais, econômicas, informacionais entre e nos territórios, não apenas entre os países centrais e periféricos, mas também nos países centrais e, principalmente, nos países periféricos.

Os inúmeros protestos políticos, as mobilizações dos movimentos sociais e as manifestações populares que assistimos no último ano, como no Chile, na Colômbia, no Equador, na Argentina, no México, no Iraque, no Líbano e no Sudão, mas também na França e na Espanha, nos Estados Unidos, esses reverberando em dezenas de países, reivindicando melhores condições de vida, de emprego, e de serviços públicos acessíveis e de qualidade, de reformas políticas e de defesa aos direitos humanos, ilustram esse contexto de crescente desigualdade social, ampliada pela nova onda econômica neoliberal que comanda, no presente, grande parte das economias nacionais.

Em recente Relatório Social Mundial de 2020, da ONU, o seu secretário-geral, António Guterres, menciona que atualmente vivemos no mundo, um período de profunda desigualdade. “Tanto no Norte quanto no Sul, protestos em massa reacendem, alimentados



por uma combinação de males econômicos, crescimento das desigualdades e insegurança no trabalho. Disparidades de renda e falta de oportunidades estão criando um ciclo vicioso de desigualdade, frustração e descontentamento em várias gerações” (ONU, 2020, p.4).

Milton Santos (2000) já nos alertava para o necessário cuidado com a narrativa corrente e fabulosa da globalização, cujo discurso de um pensamento que se pretende único, relaciona o mundo como uma aldeia global. Esse espaço global e integrado, diante do encurtamento das distâncias, da aceleração do tempo e da instantaneidade das notícias, se apresenta inexoravelmente em processo de crescente homogeneização dos lugares e das regiões pelo mercado globalizante e, em uniformização dos processos produtivos, das relações de trabalho e do consumo. A globalização como fábula, também, anuncia o fim do Estado e sua subordinação funcional ao mercado, cuja mão invisível, a competitividade e a fé na liberdade econômica o qualificam como único e essencial caminho para a busca do desenvolvimento.

A globalização econômica como realmente ela é, nos mostra contudo, como vimos acima, um outro mundo, muito diferente. Um mundo que para a grande maioria da população mundial se apresenta como perverso, excludente, violento, desigual, segregador, inseguro e ambientalmente impactado (SANTOS, 1996; 2000). Um mundo em que o processo de desenvolvimento se faz sobretudo orientado pelo crescimento econômico e pela busca da reprodução do capital por meio de uma contínua ocupação, apropriação e uso do espaço geográfico pelos dos atores hegemônicos, notadamente o capital corporativo e financeiro (HARVEY, 1993; 2011).

Nesse cenário, no debate atual sobre as concepções, as perspectivas e os modelos de desenvolvimento, notadamente de desenvolvimento regional, o pensamento teórico ainda hegemônico, via de regra, o associa ao processo de superação das desigualdades sociais e territoriais, através da promoção do crescimento econômico pelos países e regiões. Sendo a dimensão econômica, a principal, e algumas vezes, a única, a ser considerada nas políticas de desenvolvimento.



Etges e Degrandi (2013, p. 2) dividem a compreensão de desenvolvimento regional no Brasil com base de dois enfoques principais que configuram a afirmação acima mencionada. O enfoque hegemônico que destaca que “à medida em que as relações de produção tipicamente capitalistas vão tornando-se hegemônicas, as regiões tenderiam a desaparecer, uma vez que as especificidades que as teriam originado também desapareceriam”. E, o segundo enfoque em que o conceito de região é retomado e as discussões em torno das desigualdades são consideradas como parte da própria lógica econômica do modo de produção capitalista, que se expressa pela concentração de capitais e de rendas, da qual deriva a exclusão econômica, social e, também, geográfica. “Enquanto para o primeiro enfoque as desigualdades regionais e a própria região são tomadas como obstáculos a serem superados ou descartados, para o segundo, são tidas como particularidades que podem e devem ser potencializadas, como forma alternativa endógena de desenvolvimento regional” Etges e Degrandi (2013, p. 2). Assim, de acordo com os autores,

para promover o desenvolvimento regional no contexto da realidade atual, é preciso estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer, em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Além disso, é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, identificada a partir participação de todos, para permitir que uma nova forma de gestão do território possa ser gestada. Mas, acima de tudo, é preciso instalar governos comprometidos, não com a dimensão vertical do processo, expressa no famigerado “leilão do território”, cuja manifestação mais conhecida no país é a chamada “guerra fiscal”, e sim com a dimensão horizontal do processo, com o olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo. (ETGES; DEGRANDI, 2013, p. 2).

Nesse contexto, renova-se a importância e o desafio de se pensar criticamente o desenvolvimento regional, buscando avançar



a reflexão teórica e metodológica que contribua tanto para renovar e atualizar o conceito diante das novas exigências e das novas experiências de desenvolvimento presentes nas regiões, quanto para aprofundar o conhecimento dos processos e para aperfeiçoar as políticas de desenvolvimento regional nos territórios, seja na escala nacional, seja na escala sub-regional, e em seus diferentes recortes institucionais (SILVEIRA, 2018 e 2020).

No Brasil, o pensamento crítico sobre o desenvolvimento e o desenvolvimento regional apresenta referenciais teóricos fundamentais como os encontrados nas obras seminais de Celso Furtado (1959; 1964) e de Francisco de Oliveira (2003; 2008), dentre outros pensadores relevantes. Furtado concentrou seus esforços, inicialmente, na compreensão do Brasil, através da análise da formação histórica, econômica e estrutural e, posteriormente, a partir dos estudos sobre o subdesenvolvimento. A articulação entre as desigualdades e a natureza das estruturas subdesenvolvidas caracterizou a interpretação do desenvolvimento regional brasileiro.

Francisco de Oliveira estuda o tema do planejamento e da questão regional focando na histórica econômica, política e social do Nordeste brasileiro. Sua compreensão de região como um espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e de luta de classe possibilita a compreensão das disparidades regionais, levando a necessidade de intervenção do estado (OLIVEIRA 2008).

Autores mais contemporâneos que se dedicam ao tema, tal como Bacelar (2012, p. 21) destacam que “é necessário pensar e agir em múltiplas escalas no Brasil heterogêneo e diversificado”, referindo-se à potencialidade como um aspecto positivo para compreensão do desenvolvimento regional. Para a autora, o desenvolvimento harmônico das regiões brasileiras requer um projeto diferente do que foi implantado no século passado. “Valorizar a diversidade regional brasileira é uma opção estratégica da maior importância para promover um desenvolvimento regionalmente mais harmônico” (BACELAR, 2009, <http://planejamento.rs.gov.br>).

Nesse sentido, Brandão (2012, p. 217) argumenta que para construir o desenvolvimento requer-se uma dupla frente: “aquela



que constrói alguns processos e aquela que desmonta processos”. Ainda esclarece que o Brasil carece da construção de estratégias de desenvolvimento que considerem maiores níveis de integração e de coesão social físico-territorial e econômica que valorizem a diversidade e a criatividade.

Theis (2019) procura oferecer uma compreensão contextualizada do que é desenvolvimento regional, destacando que o desenvolvimento regional “fora” do Brasil concentra-se em preocupações relativas a desigualdades socioespaciais, relações de poder, aspectos éticos e até questões metodológicas. O autor apresenta três possibilidades para tratar o desenvolvimento regional, a saber: como um possível novo campo em que pressupõe o desenvolvimento de uma região, este enfoque recomenda deixar que o mercado se autorregule; como uma superação da dicotomia ‘conhecimento positivo’ e ‘conhecimento normativo’, buscando formular uma noção de desenvolvimento regional que possa caracterizar um campo. Esse enfoque propõe a intervenção do Estado; e, como algo que se situa entre a hipótese e a teoria, constituindo-se em uma teoria de médio alcance, uma espécie de guia para investigações empíricas. Este enfoque elege a autonomia de cada comunidade regional na definição de seu projeto societário. Assim, para o autor a compreensão de desenvolvimento regional considera o combate das desigualdades (sociais, econômicas e políticas), a recuperação da autonomia dos membros das comunidades regionais, a aproximação da realidade sociocultural brasileira, dando visibilidade ao passado colonial, ao sofrimento dos povos originários, às mulheres e à diversidade da natureza.

Silveira (2018a) destaca oito observações que devem ser levadas em consideração quando se trata de desenvolvimento regional, tais como: os significados de desenvolvimento e de desenvolvimento regional; a natureza do espaço geográfico onde os processos de desenvolvimento ocorrem historicamente; os conceitos de território, de territorialização e de territorialidade e sua importância para análise do desenvolvimento regional; a renovada importância da região nos estudos territoriais e nos processos de desenvolvimento; a escala espacial como produto social; a presença e o papel das redes em sua relação com o território e no desenvolvimento



regional; a nova Divisão Territorial do Trabalho (DTT), com suas repartições espaciais e seu funcionamento no território regional; o papel das normas no processo de desenvolvimento regional. Para o autor esse esquema de oito observações não é fechado, existindo outras categorias e conceitos que podem e devem ser acionados para auxiliar no desafio da compreensão da complexidade dos processos de desenvolvimento regional. Ainda destaca que “tão pouco as compreensões e significações das categorias e conceitos aqui apresentados são absolutas, ou se pretendem verdadeiras”. Para Silveira (2018a) as observações buscam lançar luzes para o pensar e o fazer científico sobre a temática do desenvolvimento regional.

Nos últimos 25 anos, têm havido novas e importantes contribuições para o avanço da reflexão teórica e metodológica sobre o conhecimento acerca dos processos e políticas de desenvolvimento regional, através da pesquisa realizada pelos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional que foram surgindo em distintas instituições de ensino superior, notadamente públicas e comunitárias, localizadas em diferentes regiões do território brasileiro, contribuindo assim para a expansão e para a interiorização da pesquisa e da pós-graduação em desenvolvimento regional no país (ETGES *et al.*, 2019).

Dentre os PPGs em Desenvolvimento Regional, criados nesse período no país, destacamos aqui o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul - o PPGDR-UNISC.

O PPGDR-UNISC surgiu no início dos anos 1990, juntamente com a instalação da Universidade, num contexto marcado pela redemocratização do País e por movimentos sociais e participativos voltados à descentralização do processo de gestão no território rio-grandense. O PPGDR foi o programa pioneiro no Brasil em Desenvolvimento Regional, visto que o Mestrado foi implantado em 1994 e o Doutorado, em 2005. Em 2019 o PPGDR comemorou seus primeiros 25 anos de existência.

A origem e a trajetória da UNISC trazem a marca da comunidade regional expressada na priorização de projetos de caráter comunitário implementados através do associativismo, da



cooperação e de relações de parceria características que marcaram a formação da região, povoada especialmente a partir do século XIX. Essa característica acompanha a Instituição desde a instalação dos primeiros cursos de Graduação, em 1964, e foi renovada em 1993, com o reconhecimento do status de universidade pelo MEC que permanece até os dias atuais, colocando-a como integrante das Universidades Comunitárias, como Instituições Públicas não Estatais através do reconhecimento obtido em novembro de 2013.

O objetivo central do Programa é promover a formação de profissionais para o exercício de atividades de ensino e de pesquisa, de assessoria e de consultoria, de avaliação e de planejamento, em instituições públicas, privadas e do terceiro setor, em caráter interdisciplinar, valorizando a participação, a consolidação da democracia, a afirmação da cidadania e a promoção da qualidade de vida de comunidades regionais.

O Programa visa igualmente fomentar e consolidar pesquisas de caráter interdisciplinar sobre temas relativos aos processos de desenvolvimento das regiões. Para isso, considera-se primordial que as atividades de pesquisa reconheçam, analisem e contribuam para a compreensão das mudanças inerentes ao movimento das instituições econômicas, das organizações políticas da esfera estatal e da sociedade civil, às mudanças territoriais, tecnológicas e ambientais, bem como as alterações próprias às esferas jurídicas e simbólicas (cultura, costumes, religião, etc.) que normatizam e orientam o universo das representações dos integrantes das comunidades regionais.

Para o PPGDR-UNISC a produção do conhecimento na área do Desenvolvimento Regional implica, necessariamente, em uma abordagem interdisciplinar. Trata-se de analisar o tema na sua complexidade, em que aspectos qualitativos adquirem relevância, na medida em que se parte do pressuposto de que uma região é resultante de um processo histórico de construção social, marcado por limitações e potencialidades que a particularizam, e por relações e interações socioespaciais em diferentes temporalidades e espacialidades.

Tendo por base essa perspectiva teórica acerca de como pensar e analisar os processos e políticas de desenvolvimento



regional, e tendo como objetivo divulgar as contribuições científicas dos docentes do PPGDR-UNISC, é que essa coletânea de textos se apresenta. Ela também é alusiva ao momento especial de comemoração por essa exitosa trajetória de 25 anos de ensino, pesquisa e extensão no campo do desenvolvimento regional.

A coletânea abre com a contribuição de Rogério Leandro Lima da Silveira, em seu texto *Oito observações para se pensar teórica e metodologicamente o desenvolvimento regional: uma contribuição ao debate*. Nele, o autor organiza sua reflexão através da articulação de um conjunto de categorias e conceitos fundamentais, como os de desenvolvimento, espaço geográfico, território, territorialidade, escala espacial, redes, divisão territorial do trabalho e norma, que resultam em oito observações de cunho teórico e metodológico a serem consideradas na análise e na reflexão sobre o conteúdo, a dinâmica e as transformações dos territórios, e sobre o próprio processo de desenvolvimento regional. Tais observações compõem uma espécie de roteiro e proposta de análise, e estão fundamentadas nas teorias críticas da espacialidade e do desenvolvimento, tomando como referência fundamental, sobretudo, o pensamento de intelectuais latino-americanos, e suas abordagens a respeito da temática do desenvolvimento, do território e do desenvolvimento regional, desde a periferia.

A segunda contribuição é a das autoras Tanise Dias Freitas e Cidonea Machado Deponti, com o texto *A Ruralidade e o Urbano: reflexões teóricas para a compreensão do Desenvolvimento Regional e Territorial*. O texto das autoras têm como objetivo contribuir para a construção de um referencial teórico para se pensar o desenvolvimento regional a partir do debate teórico e metodológico contemporâneo sobre a relação rural-urbano, que valorize a realidade empírica e concreta das regiões, sobretudo no contexto das mudanças atuais nas estruturas socioeconômicas, políticas e culturais, e que também têm refletido no campo normativo da formulação de políticas de desenvolvimento.

Em seguida, temos o texto *As mediações de Jesús Martín-Barbero e os estudos de Comunicação no âmbito do Desenvolvimento Regional*, de autoria de Ângela Cristina Trevisan Felippi, no qual a autora aborda a relação entre cultura, comunicação



e desenvolvimento, mostrando a importância de se valorizar e de se apropriar das contribuições dos estudos culturais, notadamente das mediações, desenvolvidas por Jesús Martín-Barbero, para se avançar na reflexão teórica e metodológica no campo do desenvolvimento regional. Destaca-se o fato de a teoria das mediações de Martín-Barbero ser gestada a partir das particularidades da vida social e do universo simbólico latino-americano como forma de compreender o subcontinente e projetar seu devir.

A quarta contribuição é de Marco André Cadoná com o texto *Trabalho e precarização do trabalho no contexto da mundialização do capital: uma análise das mudanças ocorridas a partir das últimas décadas do século XX*. Nela, o autor aborda as transformações que ocorrem no chamado mundo do trabalho, no contexto da reestruturação do modo de produção capitalista, focando sua análise e reflexões teóricas no atual processo de precarização do trabalho e sua centralidade nas sociedades contemporâneas. Para tanto, destaca algumas tendências de mudanças em relação ao trabalho humano, à organização do processo de trabalho, à remuneração dos trabalhadores, aos mecanismos sociais e legais de proteção ao trabalho, e às formas de representação sociopolítica dos trabalhadores.

Já o texto *A reconstrução após desastres e choques: indicações para o planejamento de base territorial*, de Markus Erwin Brose, aborda a temática da inter-relação entre desastres e desenvolvimento, destacando a tese de que eventos catastróficos e choques de natureza variada podem contribuir para que uma dada sociedade possa rever suas práticas e modos de planejamento, ocupação e uso territorial e vir a construir novas e melhores maneiras de fazê-lo. O autor destaca também que nos processos de planejamento territorial o modo como a população de um território interpreta uma disrupção no seu desenvolvimento por um dado choque econômico ou desastre natural, relaciona-se com o grau de confiança mútua e os valores culturais existentes na sociedade. Nesse sentido, a visão de mundo, culturalmente estabelecida nos territórios, influencia a aceitação social quanto às possíveis mudanças no planejamento territorial, na fase de reconstrução.



A sexta contribuição é dos autores Virginia Elisabeta Etges, Grazielle Betina Brandt, Rosane Bernadete Brochier Kist e Mizael Dornelles com o texto *A interiorização da pesquisa e da pós-graduação no Brasil – o caso dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional*. Nele os autores analisam o processo de interiorização da pesquisa e da pós-graduação no país, por meio da implementação de Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional nas universidades brasileiras em diferentes regiões do País. Os autores selecionaram para análise os relatórios com as propostas de 24 programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional existentes no país, a partir dos Relatórios do Coleta Capes 2012. Em sua análise verificam como os programas trabalham ou concebem em seus relatórios algumas das categorias estruturantes da área de Planejamento Urbano e Regional como a interdisciplinaridade, multidisciplinaridade, transdisciplinaridade, desenvolvimento, desenvolvimento regional e planejamento e/ou desenvolvimento territorial, no intuito de apreender o significado a eles atribuído por cada Programa. Os autores também analisam a dinâmica temporal de criação dos Programas em Desenvolvimento Regional e sua distribuição territorial no País.

Na sequência, temos a contribuição dos autores Cidonea Machado Deponti, Rosane Bernardete Brochier Kist e Silvio Cezar Arend com o texto *As contribuições do Núcleo de Extensão Tecnológica e de Gestão Rural para a agricultura familiar (NEGAF/UNISC) e a mediação social na perspectiva do desenvolvimento da região do Vale do Caí*. Os autores abordam a temática dos processos de intervenção para o desenvolvimento regional, bem como, para a construção coletiva do conhecimento, e os desafios do processo de mediação social, através da extensão tecnológica para a agricultura familiar, tendo como recorte empírico de análise a experiência desenvolvida na região do Vale do Caí, no Rio Grande do Sul. Os autores apresentam as atividades de extensão desenvolvidas pelo Núcleo de Extensão Tecnológica e de Gestão Rural para a Agricultura Familiar (NEGAF/UNISC) abordando a realização das oficinas de extensão e a experiência do processo de gestão das propriedades rurais realizado pelos agricultores familiares, e o processo de construção de um instrumento de gestão da propriedade rural elaborado pelos agricultores familiares.



Em seguida, temos o texto *Desenvolvimento Regional entre verticalidades e horizontalidades: as agroindústrias familiares em questão*, de Erica Karnopp. A autora analisa as dinâmicas presentes na configuração territorial do desenvolvimento territorial a partir dos recortes analíticos das verticalidades e das horizontalidades, observando as agroindústrias familiares do Vale do Rio Pardo/RS. A região é marcada pela produção e beneficiamento do tabaco, operacionalizada por empresas multinacionais, cuja sede nacional se encontra no Vale do Rio Pardo. Mas a região também é caracterizada pela presença histórica da agricultura familiar, cuja produção abastece as indústrias do setor. Esse sistema produtivo regional *serve* das verticalidades e horizontalidades, categorias, portanto, determinantes para a compreensão dessa dinâmica regional.

A nona contribuição é dos autores Cláudia Tirelli e Jovani Puntel, com o texto *A efetividade dos arranjos institucionais nas políticas de desenvolvimento territorial no RS: o caso do Corede e do Codeter na Região do Vale do Rio Pardo*. Os autores abordam o tema da efetividade dos arranjos institucionais participativos criados no Brasil na conjuntura pós-Constituição de 1988 valorizando a necessidade de se realizar investigações empíricas que produzam evidências sobre a efetividade desses arranjos institucionais e seus diferentes domínios de resultados. Para tanto analisam a efetividade de dois fóruns instituídos na região do Vale do Rio Pardo/RS com a finalidade de promover o desenvolvimento deste território: o Conselho de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP) e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter).

Em seguida, temos o texto *Envelhecimento populacional na América Latina e Caribe*, de autoria de Silvia Virginia Coutinho Areosa no qual a autora aborda a relação entre os temas do desenvolvimento e do envelhecimento populacional e sua relevância para os estudos sobre Desenvolvimento Regional, pela importância de se promover qualidade de vida e em condições dignas para todos. Com base nessa perspectiva a autora analisa o processo de envelhecimento da população no contexto da América Latina.

Por fim, concluindo a coletânea, temos a contribuição de José Antônio Moraes do Nascimento, com o texto *A ação estatal na formação socioespacial no norte do Rio Grande do Sul*. O autor



aborda a importância de se compreender o papel do Estado nos processos de ocupação, apropriação e povoamento dos territórios e na formação territorial e configuração socioespacial das regiões, pois essa dimensão histórica é de fundamental relevância para a o entendimento das raízes das formações sociais e econômicas e sua relação com os processos de construção da cidadania e de desenvolvimento. O autor analisa como o Estado atuou no processo de ocupação e povoamento da região norte do Estado do Rio Grande do Sul, no período entre o final do século XIX e início do século XX.

Santa Cruz do Sul, Inverno de 2020.

Rogério Leandro Lima da Silveira

Cidonea Machado Deponti

Ângela Cristina Trevisan Felippi

NOTAS

- ¹ “In North and South alike, mass protests have flared up, fueled by a combination of economic woes, growing inequalities and job insecurity. Income disparities and a lack of opportunities are creating a vicious cycle inequality, frustration and discontent across generations”(ONU, 2020, p.4).

REFERÊNCIAS

BACELAR, Tânia. Entrevista com Tânia Bacelar, especialista em desenvolvimento regional. **Revista Rumos**. In: Rede de Tecnologia Social, 2009. Disponível: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134038-201307301602029-20130401115228entrevista-taniabacelar-revista-rumos.pdf>. Acesso em: 05 mar 2020.

BACELAR, Tânia. Apresentação. In: BRANDÃO, Carlos. **Territórios e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e global. 2.ed. Campinas. São Paulo: Editora Unicamp, 2012.

BRANDÃO, Carlos. A busca da utopia do planejamento regional.



Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 120, p. 11-31, jan./jun. 2011.

BRANDÃO, Carlos. **Territórios e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e global**. 2.ed. Campinas. São Paulo: Editora Unicamp, 2012.

ETGES, Virginia Elisabeta *et al.* A “interiorização” da pesquisa e da pós-graduação no Brasil: o caso dos Programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [s.l.], v. 15, n. 7, dez. 2019. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5256>. Acesso em: 10 mar. 2020.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 085-094, mar. 2013. ISSN 2317-5443. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649>. Acesso em: 04 mar. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/2317-5443.2013v1n1p085-094>.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia editora nacional, ([1959] 2001).

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. São Paulo: Editora Contraponto, ([1961] 2009).

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, SP, 2011.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, SP, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **A noiva da revolução / Elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OXFAM. Bilionários do mundo têm mais riqueza do que 60% da população mundial. **Oxfam Brasil**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/bilionarios-do-mundo-tem>



mais-riqueza-do-que-60-da-populacao-mundial/. Acessado em: abril, 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

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

SILVEIRA, Rogério L. L. da. Escalas Espaciais, Território e Desenvolvimento Regional: Notas para discussão teórica e metodológica. *In*: SOUZA, C. M.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L.A. (org.). Celso Furtado. **A esperança militante**: outros desafios. Volume 3. Campina Grande: Eduepb, 2020. p. 167-189. Disponível em: <http://eduepb.uepb.edu.br/e-books/>.

SILVEIRA, Rogério L. L. da. Oito observações para se pensar e analisar o desenvolvimento regional. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: Possibilidades de Desenvolvimento em Territórios Periféricos, 1., 16 de julho de 2018. **Apresentação mesa redonda**: Territórios e Desenvolvimento Regional. Ijuí: Unijuí, 2018. sp.

SILVEIRA, Rogério L. L. da. Redes, Território, Rede e Desenvolvimento Regional: Notas para discussão. *In*: SILVEIRA, R. L. L.; FELIPPI, A. C. (org.). **Territórios, redes e desenvolvimento regional**: perspectivas e desafios. Florianópolis: Ed. Insular, 2018. p.231-252.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes** (St. Cruz Sul, *Online*), v. 24, n. 3, p. 334-360, set. 2019. ISSN 1982-6745. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v24i3.13670>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670>. Acesso em: 03 mai. 2020.



OITO OBSERVAÇÕES PARA SE PENSAR TEÓRICA E METODOLÓGICAMENTE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE¹

Rogério Leandro Lima da Silveira

Introdução

Ao aceitarmos o desafio proposto pelos colegas organizadores do livro para elaborarmos um texto sobre as contribuições do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR-UNISC), na produção do conhecimento sobre o tema do desenvolvimento regional, pensamos em desenvolvê-lo trazendo algumas reflexões e contribuições de cunho mais teórico e metodológico.

Decidimos então construir este texto, através da articulação de um conjunto de categorias e conceitos que nos parecem fundamentais para pensarmos e analisarmos, mas, sobretudo para compreendermos os processos de desenvolvimento regional, bem como para nele incidirmos. Optamos também por desenvolver nossa contribuição numa construção textual e abordagem mais livres do formato de um artigo e mais próximas de um ensaio.

É preciso esclarecer também que as reflexões e contribuições que apresentamos aqui estão assentadas teoricamente na nossa formação acadêmica, no campo da Geografia, em um permanente aprendizado do conhecimento produzido pelos demais campos disciplinares que têm se debruçado sobre os processos e dinâmicas do desenvolvimento regional.

Nesse sentido, o que compartilhamos aqui são resultados das reflexões teóricas e metodológicas que vimos desenvolvendo no PPGDR-UNISC, e mais especificamente no GEPEUR (Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais) – CNPq, junto com colegas e alunos orientandos, acerca da temática do desenvolvimento urbano



e regional, no contexto da globalização econômica e em formações socioespaciais periféricas, como a brasileira, notadamente a sua região Sul.

Cabe sublinhar também, que essas reflexões e observações não têm a pretensão de representar um pensamento original, ou mesmo um único caminho possível de análise e interpretação sobre o processo de desenvolvimento regional, mas elas buscam, sim, contribuir com esse debate no campo dos estudos territoriais e do desenvolvimento regional, caracterizado pela interdisciplinaridade.

Optamos então por organizar nossa contribuição num conjunto de oito observações que entendemos fundamentais de serem consideradas na análise e na reflexão sobre o conteúdo, dinâmica e transformações dos territórios, e sobre o próprio processo de desenvolvimento regional.

Essas observações compõem uma espécie de roteiro e proposta de análise, e estão fundamentadas nas teorias críticas da espacialidade e do desenvolvimento, que buscam se renovar, não sem desafios, através da prática interdisciplinar da pesquisa.

Construímos a presente reflexão tomando como referência fundamental, sobretudo, o pensamento de intelectuais latino-americanos, e suas abordagens a respeito da temática do desenvolvimento, do território e do desenvolvimento regional, desde uma perspectiva construída a partir da pesquisa e da reflexão sobre os processos de desenvolvimento, e sobre a dinâmica socioespacial e territorial desde a periferia. Esses intelectuais, sob diferentes lentes disciplinares e distintas abordagens trazem contribuições importantes para a reflexão sobre os sentidos e processos do desenvolvimento, para a compreensão da sua dimensão espacial e territorial, bem como da complexa relação entre desenvolvimento e território, em especial na escala regional.

Primeira observação: Os significados de desenvolvimento e de desenvolvimento regional

Para pensarmos, analisarmos sobre e mesmo atuarmos nos processos de desenvolvimento regional se faz necessário,



inicialmente, termos presente o que estamos entendendo por desenvolvimento.

Desde o seu surgimento, no pós-Segunda Guerra Mundial, a partir dos resultados obtidos com o Plano Marshall para reconstrução dos países europeus ocidentais mais atingidos pelo conflito, o conceito de desenvolvimento tem apresentado diferentes sentidos ou significados (CAPALBO, 2008).

Nos últimos 60 anos, a ideia ou o sentido dominante de desenvolvimento, vivenciada hegemonicamente na sociedade capitalista, e presente no discurso dos agentes políticos, dos setores empresariais e da mídia em geral tem se caracterizado por valorizar o mecanicismo e a linearidade contidos na ideia de progresso e uma crença absoluta no racionalismo e no determinismo como modo de controle e de expansão do processo de desenvolvimento. Outra característica tem sido a de significar o desenvolvimento essencialmente como crescimento econômico, sendo este o principal objetivo e parâmetro a perseguir, valorizando sua dimensão quantitativa associada a ganhos materiais. Tal sentido é também uniformizante e centralizador na medida em que é promovido pelos segmentos hegemônicos que concentram e dominam os meios de controle, de planejamento e de produção, não respeitando a diversidade cultural, ambiental e territorial, ignorando ou destruindo formas alternativas de desenvolvimento existentes nos diferentes espaços e regiões do mundo (ELIZALDE; MAX-NEEF *apud* CAPALBO, 2008).

A partir de meados da década de 1970, diante dos crescentes níveis de poluição mundial e das ações do movimento ambientalista, emerge o uso de uma nova variável nos discursos sobre desenvolvimento: a sustentabilidade ambiental.

A conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, declarava como novo compromisso das nações a busca e a promoção do desenvolvimento sustentável. Embora tenhamos tido, desde então, ainda que de modo desigual entre países e regiões, a promoção de experiências exitosas de educação e gestão ambiental visando a prevenção dos impactos ambientais e a preservação ambiental, o discurso do desenvolvimento sustentável se apresenta de



modo ambíguo e às vezes vazio, ao não modificar a direção do desenvolvimento para o crescimento econômico e para a industrialização, mesmo que o proponha dentro das limitações e exigências impostas pela preservação dos ecossistemas. Quase não se menciona nesse novo discurso a ideia de produzir-se menos. Além disso, “La sustentabilidad del ambiente y la equidad social son embarazosos frenos al objetivo del crecimiento económico, que, además, fuera del discurso, no tienen enraizamiento en los proyectos reales del desarrollo” (CAPALBO, 2008, p. 34).

No final dos anos noventa, dentre os esforços para se desvincular a ideia de desenvolvimento de concepções e parâmetros meramente econômicas, de um lado, e de não restringir-se aos componentes ambientalistas, de outro lado, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) propõe, com base nas contribuições de Amartya Sen, a noção de desenvolvimento humano, trazendo assim um novo sentido ao desenvolvimento.

O desenvolvimento humano definido pelo PNUD se apresenta como um desenvolvimento que não gera apenas crescimento, mas que também distribui seus benefícios equitativamente; que regenera o meio ambiente em vez de destruí-lo; que potencializa as pessoas ao invés de marginalizá-las, ampliando suas opções e oportunidades, e permitindo a elas sua participação nas decisões que afetam suas vidas. Desenvolvimento humano significa tanto um objetivo a perseguir como o processo de ampliação das oportunidades, como também o nível de bem-estar alcançado (PNUD, 1999; CAMBRA BASSOLS, 2008).

Concebido para ser aplicado e medido globalmente, através do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) essa nova e ampla concepção de desenvolvimento embora importante e louvável, e mais abrangente que as definições anteriores, tem também encontrado dificuldades para se concretizar e ser operacionalizada, dado que o foco em variáveis quantitativas (saúde, medida através da expectativa de vida ao nascer; educação, quantificada pelas taxas de alfabetização e matrículas combinadas; e renda), que constituem o indicador, não levam em conta as dimensões qualitativas do desenvolvimento humano, como os aspectos intangíveis de tipo cultural, intelectual, afetivo e espiritual, apontadas pelos



pesquisadores chilenos, Manfred Max-Neef e Antonio Elizalde, ao proporem uma nova concepção ou sentido de desenvolvimento que é a de desenvolvimento à escala humana.

Essa proposta inovadora assinala que o desenvolvimento se refere às pessoas e não aos objetos. Para esses pesquisadores chilenos, a economia clássica e neoclássica incorre em um erro fundamental ao considerar as necessidades humanas como crescentes e ilimitadas. Para eles, na perspectiva do desenvolvimento à escala humana, as necessidades humanas são limitadas, constantes em toda cultura e invariáveis no tempo. “São nove as necessidades humanas: subsistência, proteção, afeto, ócio, criação, liberdade, entendimento, identidade e participação. O que varia ao longo do tempo e de acordo com cada cultura, são os *satisfactores*, ou fatores de satisfação, que são todos os objetos, serviços, atividades, relações, instituições e costumes criados pelo homem para a satisfação dessas necessidades” (MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1994).

Em síntese, pensamos como Sérgio Boisier (2006) que o conceito de desenvolvimento se encontra atualmente em um momento histórico de transição entre a tradicional concepção vinculada ao propósito do crescimento econômico que, por sua vez, se relaciona objetivamente à conquista e ganhos materiais, passíveis de quantificação, e às novas concepções de desenvolvimento que o associam a um processo e estado intangíveis, subjetivos e intersubjetivos, relacionados mais às atitudes do que às conquistas materiais, e que também levam em conta a necessária preservação ambiental.

Tendo isso presente, pensamos que o conceito de desenvolvimento regional está em construção, na medida em que também apresenta distintas e muitas acepções e sentidos. Esse caráter não consolidado do conceito também se deve aos distintos e diferentes significados atribuídos aos termos que lhe dão sustentação, como é o caso, tanto da noção de desenvolvimento (THEIS, 2008), quanto a de região (GOMES, 1995).

Podemos, de um modo mais geral, destacar ao menos dois sentidos principais. O desenvolvimento regional ora está relacionado com a superação da desigualdade territorial, inter-regional, através de políticas públicas de orientação neoclássicas e de natureza “*top*



down” que objetivam basicamente o crescimento econômico, como proposto nas contribuições de Armstrong e Taylor (2000) e de Stern (2001), ora está vinculado com a ideia de desenvolvimento endógeno, valorizando o capital social e iniciativas *bottom up*, desde o território e a comunidade regional, como abordado por Becker (2000) e Vásquez Barquero (2001).

Por sua vez, cabe também destacar que o uso da expressão desenvolvimento regional costuma estar associada às mudanças sociais e econômicas que ocorrem num determinado espaço regional. Porém, “é necessário considerar que a abrangência dessas mudanças vai além desses aspectos, estabelecendo uma série de inter-relações com outros elementos e estruturas presentes na região considerada, configurando um complexo sistema de interações e abordagens” (SIEDENBERG, 2006, p.71-72).

Além disso, e de modo também corrente, o desenvolvimento regional também é associado a um dado estágio ou momento social e econômico em que uma dada região se encontra, relacionando a posição relativa dessa região, cuja medida e quantificação é realizada através de distintos indicadores socioeconômicos, numa perspectiva comparativa com outras regiões.

Concordamos com Boisier (2000) que o desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado num dado território (na escala regional) que necessariamente deve combinar três dimensões de mudança: a espacial, a social e a individual. Tal processo de mudança deve se entender como a transformação sistemática do território regional em um sujeito coletivo; o fortalecimento da sociedade civil e a obtenção de uma percepção de pertença regional e a remoção de toda a classe de barreiras que impeçam as pessoas que habitam a região de alcançar sua plena realização como pessoa humana e poder exercer seus direitos plenos de cidadão.

Pensamos também que o desenvolvimento regional deva ser igualmente visto como um processo que precisa estar assentado na cultura, na natureza e nos valores ético-ideológicos do território regional. Assim, as particularidades e especificidades regionais (culturais, naturais, ético-ideológicos) tornam-se atributos



territoriais próprios a cada região que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e especificidades que darão sustentação às dinâmicas de desenvolvimento próprias e específicas a cada região.

Nesse sentido, não há como pensar o desenvolvimento regional sem considerar as condições ambientais, sociais, políticas, econômicas, de estruturação e organização social da sociedade existentes nos diferentes territórios que conformam as regiões. Também pensamos que o desenvolvimento regional só poderá ser alcançado através da ampla e representativa participação social dos diferentes segmentos da sociedade civil no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação e a reação às constantes mudanças e ameaças do dinamismo global, mas também a possibilidade de proposição de ações autônomas, e em consonância com as demandas, prioridades e decisões definidas pela sociedade, em suas instâncias intrarregionais de participação, organização e planejamento.

A dimensão política do desenvolvimento regional é fundamental, na medida em que são as instituições públicas os atores fundamentais desse processo na medida em que são os principais atores no momento da formulação e da execução das políticas de desenvolvimento regional. Além disso, essa dimensão política tem sido reforçada com a necessária participação dos atores econômicos e sociais do território em questão, e seu crescente protagonismo, no processo de legitimação das políticas de desenvolvimento regional (MIGUEL *et al.*, 2013; PEREZ, 2015).

Estamos assistindo uma redefinição do tradicional modelo de desenvolvimento regional dada a criação de novos objetivos (econômicos, sociais, culturais e ambientais, de valorização das diferenças regionais e não apenas de combate às desigualdades inter-regionais), de novas escalas espaciais (blocos econômicos, áreas intrarregionais, áreas metropolitanas, aglomerações urbanas, espaços de baixa densidade), novos instrumentos políticos de planejamento e de gestão, e uma nova governança multinível (consórcios, arranjos regionais, redes de cidades, etc.).

A crise econômica iniciada em 2008 tem renovado o debate sobre a natureza e sobre as estratégias do desenvolvimento regional.



A crença sustentada nas teorias vinculadas ao discurso econômico neoliberal que propõe, entre outras coisas, a redução das funções do Estado, a privatização de serviços públicos essenciais, o estímulo à promoção do empreendedorismo, o aprofundamento da competitividade e a flexibilidade da legislação trabalhista como estratégia de desenvolvimento regional, não têm obtido êxito na superação da crise, no tratamento das desigualdades regionais, ampliando inclusive a distância entre as regiões ganhadoras e as regiões perdedoras, seja na escala dos países, seja na escala global.

Segunda observação: A natureza do espaço geográfico onde os processos de desenvolvimento ocorrem historicamente

De um modo geral, e a partir do olhar crítico da geografia, e ainda de modo sucinto e simplificado para os limites estabelecidos para este texto, o conceito de espaço pode ser entendido em pelo menos dois sentidos, que segundo Harvey (2015) coexistem separadamente ou em conjunto, de acordo com as circunstâncias, e cuja decisão da escolha em usar uma ou outra concepção está na dependência da natureza dos fenômenos considerados para a análise.

Em uma primeira concepção, tributária do pensamento kantiano, newtoniano, cartesiano e euclidiano, a noção de espaço, espaço absoluto como assinala Harvey (2015), designa o espaço como uma “coisa em si mesma”, o espaço físico, fixo, onde vivemos. Delimitado por limites físicos, materiais, por coordenadas geográficas específicas (latitude, longitude), e demarcado por limites político administrativos, o espaço absoluto é passível de ser medido, dividido e quantificado de maneira objetiva. O espaço absoluto é como se fosse uma moldura, um palco, uma caixa onde a vida, a sociedade, as relações acontecem e estão contidas, mas acima de tudo é um espaço externo à sociedade.

Em uma segunda concepção, o espaço é pensado enquanto espaço relativo e relacional, associada à contribuição dos pensamentos de Leibniz, Einstein e da geometria não euclidiana, que estabelecem que a relatividade do espaço se apresenta em dois sentidos: 1) há múltiplas geometrias e modos que podemos escolher para delimitar, medir, recortar e representar o espaço; e 2) o quadro



ou a delimitação espacial dependem estritamente do que está sendo relativizado e por quem o está relativizando (HARVEY, 2015). Nessa concepção, o espaço não é uma extensão preexistente, mas algo constituído pelas coisas, onde o valor de cada elemento dá-se na relação com os outros elementos.

Além disso, como destaca Harvey, ao qualificar o sentido relacional do espaço: “Processos não ocorrem no espaço, mas definem seu próprio quadro espacial. O conceito de espaço está embutido ou é interno ao processo. Esta formulação implica que, como no caso do espaço relativo, é impossível separar espaço e tempo. Devemos, portanto, focar no caráter relacional do espaço-tempo mais do que no espaço isoladamente” (HARVEY, 2015, p.129).

A partir dessa perspectiva podemos, desde o campo da geografia, pensar o espaço como produto, condição e reflexo da sociedade. O espaço, portanto, não é algo exterior à sociedade, mas uma das suas dimensões, tanto quanto o são a cultura, a política, a economia. Como nos lembra Santos (1978), a sociedade somente se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz, transforma, do espaço vivido, e por sua vez, o espaço só é compreensível e inteligível através da sociedade, de suas relações sociais.

Nesse sentido, também concordamos com Lefebvre (2000, p.47), de que “para a ‘experiência vivida’, o espaço não é nem uma simples ‘moldura’, comparável à moldura de um quadro, nem é uma forma ou contentor quase indiferente, destinado apenas a receber o que lá se coloca. O espaço é a morfologia social”.

Na construção do conceito de espaço geográfico e em sua compreensão é preciso também destacar a relevante contribuição de Milton Santos (1996) que o pensa como sinônimo de território usado e não como de um espaço palco, mero receptáculo de coisas e de pessoas. Ou seja, o espaço geográfico é um “conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações”.

O território usado é constituído pela interdependência e inseparabilidade entre a materialidade (natureza e artificial) e seu uso, que constitui a ação social (trabalho e política).



Ele é constituído, historicamente, através dos usos, das práticas, das apropriações sociais que os agentes e grupos sociais promovem em seu processo de reprodução social, na vida cotidiana e no trabalho. “Com objetos e ações se usa o espaço, se desenvolve o trabalho e se divide este entre agentes e lugares, a partir de relações distintas de poder e de disputa. Daí que consideremos o espaço geográfico como um rendilhado de divisões territoriais do trabalho, um sinônimo de território usado”(SILVEIRA, 2010, p.74).

Os usos do território são diferentes em seu processo de constituição histórica. Daí a importância de considerar em sua análise uma dada periodização. Cada período da história de uma dada formação socioespacial, e do processo de desenvolvimento regional em um dado espaço geográfico, se caracteriza por diversas formas de uso do território que obedeceram simultaneamente, a princípios gerais e a eventos engendrados na história local, regional e global.

Terceira observação: Os conceitos de território, de territorialização e de territorialidade e sua importância para análise do desenvolvimento regional

Podemos identificar diferentes concepções e dimensões nas quais o conceito de território é significado, no âmbito das ciências sociais. Na dimensão jurídica-política, o sentido de território está relacionado às relações de poder que ocorrem num dado espaço geográfico, delimitado e controlado, e através do qual se exerce um dado poder político, e que na maior parte das vezes está relacionado ao poder estatal, em suas diversas instâncias: municipal, estadual, federal. Em uma perspectiva cultural, temos a valorização da dimensão simbólica e subjetiva do espaço vivido, apropriado e valorizado por um ator social ou por um grupo social. Já em uma dimensão econômica, o território é pensado em seu conteúdo locacional, como fonte de recursos, e a espacialidade das relações econômicas que nele ocorrem (HAESBAERT, 2004; SAQUET, 2008). O território contém formas diversas de apreensão e de manifestação individual e coletiva de um Estado, grupo cultural, classe social ou atividade econômica.



Em uma perspectiva geográfica, quando pensamos o território, é preciso considerar a priori, que o espaço geográfico antecede o território. Para Raffestin(1993) quando um dado ator ou grupo social busca se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), ele “territorializa” o espaço.

Além disso, o território é “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Ou seja, ele é “essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?” (SOUZA, 2003, p.78).

Em que pese tal concepção esteja mais vinculada à sua dimensão política, ligada à instituição e consolidação histórica do Estado-Nação (ELDEN, 2013), a mesma não se restringe apenas à escala nacional, associada com o Estado enquanto instância política de controle, regulação e gestão, ou por derivação aos territórios dos municípios e dos estados da federação brasileira. Territórios existem e podem ser demarcados, delimitados, apropriados, constituídos e reconstituídos nas mais diversas escalas espaciais.

Como as noções de controle, de ordenamento e de gestão espacial, fundamentais no debate sobre o território, não se restringem apenas ao Estado, mas igualmente se vinculam às estratégias de distintos grupos sociais e das grandes corporações econômicas e financeiras, o território deve ser apreendido como resultado da interação entre múltiplas dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais (HAESBAERT, 2002).

Essa perspectiva relacional na análise e compreensão do território é também assinalada por Reis (2005, p.53) quando ele destaca que para se interpretar o território é preciso considerar “a natureza das estruturas e das dinâmicas da sociedade e da economia, um entendimento sobre o modo como se alcança a coordenação dos processos coletivos, sobre o papel desempenhado pelos atores neles intervenientes e sobre as relações (hierárquicas ou não) entre atores e processos de diferentes escalas espaciais”.

Assim, esse sentido relacional presente na definição do território traduz a incorporação, simultânea, do conjunto das relações sociais e de poder, e da relação complexa entre processos



sociais e espaço geográfico, este entendido como ambiente natural e ambiente socialmente produzido.

Quando pensamos na identificação e compreensão de territórios como etapas importantes na análise do desenvolvimento regional, dois outros conceitos indissociáveis e derivados do conceito de território se apresentam também como relevantes: o de territorialização e o de territorialidade.

A territorialização pode ser entendida como todo o ato ou processo de constituição, de configuração, de criação, e de delimitação mesmo de territórios num dado espaço geográfico através da apropriação material ou simbólica, do uso e da identificação material e imaterial com essas extensões ou recortes do espaço, resultantes de dinâmicas e/ou lógicas políticas, sociais, econômicas ou culturais.

Na análise dos processos de desenvolvimento regional se faz importante identificar e compreender como ocorrem as territorializações dos distintos agentes sociais, grupos sociais, empresas e instituições públicas no espaço geográfico, como eles se enraízam, se vinculam, se identificam, pertencem ao território regional. Além disso, pode-se também identificar quais os grupos sociais, empresas e instituições públicas que têm experimentado desterritorializações no território regional, analisando a sua desvinculação, seu desenraizamento e sua perda de identidade com o território, através de suas ações, estratégias e atividades sociais, econômicas e políticas.

A territorialidade, por sua vez, pode ser compreendida como as diferentes maneiras e estratégias de apropriação de um dado espaço geográfico que os agentes e grupos sociais, as empresas e instituições públicas realizam, praticam em sua vida cotidiana, em sua reprodução social, em seu desenvolvimento no território.

Como destaca Roberto Lobato Corrêa (1994), a territorialidade é o conjunto de práticas e suas expressões materiais e simbólicas capazes de garantirem a apropriação e permanência de um agente social – Estado, empresas ou grupos sociais – num dado território.

Um significado complementar para territorialidade é dado por Raffestin (1993), para quem ela expressa as multidimensões



existentes na experiência cotidiana vivida territorialmente pelos distintos agentes e grupos sociais, em sua existência subjetiva e material, em suas práticas existenciais e produtivas, através das relações que eles estabelecem com a sociedade e com a natureza.

Para Sack (2013), a territorialidade humana é definida “como a tentativa, por um indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica”. A territorialidade para ele é uma espécie de comportamento espacial, através do qual, o indivíduo, os grupos sociais e poderíamos também acrescentar, as instituições, se valendo dos recursos naturais, materiais e culturais a eles disponíveis e acessíveis, e com a objetividade e subjetividade das suas ações e relações, buscam realizar a delimitação, a apropriação, o domínio e o controle de um dado território.

As territorialidades também estão relacionadas com o próprio conteúdo, com a essência do território, através do conjunto das relações sociais cotidianas que nele têm lugar, e que dão sentido, valor e função aos objetos espaciais, revelando um ou mais usos do território (FUINI, 2014).

A análise da dinâmica de desenvolvimento regional existente em uma dada região, diante da diversidade de atores sociais, articulações, estratégias de ação, interesses, alianças e disputas, mas também de eventos e políticas, impõe também a necessidade de identificarmos e conhecermos as múltiplas territorialidades presentes nos processos de territorialização coexistentes nas regiões.

Haesbaert (2004) nos auxilia nessa tarefa ao propor a noção de multiterritorialidade à dinâmica combinada de múltiplos territórios que se justapõe e convivem na região, num contexto de diversidade territorial representada pelas dimensões sociais, econômicas e culturais, pelas distintas escalas de ação e pelas dinâmicas históricas e socioespaciais particulares. Em cada região, poderíamos então identificar e analisar as territorialidades dos grupos sociais, das instituições públicas, das empresas, das manifestações culturais e religiosas, dos movimentos sociais, entre outras, que coexistem no território regional, mas que também se expressam em espaços e tempos distintos e, às vezes, simultâneos, seja em espaços urbanos ou rurais.



Quarta observação: A renovada importância da região nos estudos territoriais e nos processos de desenvolvimento

Para alguns autores, como Michael Greig (2002) e Thomas Friedman (2007), no contexto da economia global, da flexibilização das relações de produção e da emergência e difusão de novas tecnologias de informação e de comunicação, vivemos em um período de aprofundamento da aceleração dos eventos, de contínuo encurtamento das distâncias, de exacerbação dos fluxos e de homogeneização do espaço pela expansão do capital hegemônico à escala planetária. Ou seja, diante de tais determinações, estaríamos vivendo num período em que a anulação do espaço pelo tempo é algo inexorável e, assim, o espaço geográfico e, especialmente, a região estariam perdendo sentido e importância na análise da realidade.

Nos posicionamos de outro ponto de vista, em que a análise crítica do processo de globalização nos permite identificar, simultaneamente, um processo de fragmentação espacial, portanto de regionalização e de individualização.

Nesse contexto de um espaço tornado mundial, Milton Santos (1996, p. 196) nos lembra “o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares [...] [e] as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região. [...]. As condições atuais fazem com que as regiões se transformem continuamente, legando, portanto, uma menor duração ao edifício regional. Mas isso não as suprime, apenas elas mudam de conteúdo”.

No âmbito da região propriamente, na escala intrarregional, podemos melhor apreender a lógica e a dinâmica pelas quais a territorialização do desenvolvimento capitalista têm levado, também nessa escala, à diferenciação espacial, ao aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas. Também poderemos apreender o papel e a relação entre as condições ambientais, a formação social, cultural e política, e a identidade regional no processo de desenvolvimento territorial, uma vez que elas tanto podem legitimar e viabilizar a funcionalidade e a racionalidade econômica requeridas pelo capital, quanto oferecerem resistência ou mesmo constituírem



as bases para ações contra-hegemônicas, através da promoção e difusão de novas alternativas de desenvolvimento pela região.

Quinta observação: A escala espacial como produto social

A escala é um termo polissêmico com muitos sentidos e pode ser concebida, compreendida e usada de distintos modos pela ciência, ainda que de modo geral ela possa ser identificada como “uma estratégia de aproximação do ‘mundo real’, um mecanismo de compreensão da realidade, por causa da impossibilidade de apreendê-la na sua totalidade” (CASTRO, 2003, p. 118).

Na Cartografia, a escala é conceituada como uma fração que indica a relação entre as medidas do real (na superfície terrestre) e aquelas da sua representação gráfica (no mapa). Na Geografia, o termo escala significa tanto a fração de divisão de uma superfície representada (a escala cartográfica), como também um indicador de tamanho do espaço considerado, ou do recorte escolhido para a análise espacial. Ou seja, uma classificação das ordens de grandeza (a escala geográfica). As escalas geográficas são níveis de análise do raciocínio espacial que permitem explicar, de modo ordenado, as complexas relações entre sociedade e natureza. A diferenciação e a articulação simultâneas das escalas geográficas, em um determinado momento ou período, constituem uma maneira eficaz para compreender as transformações que se processam no mundo atual.

É preciso então pensar a escala não só como medida matemática de proporção da representação gráfica do território, mas também como representação de diferentes modos de percepção e de concepção do real, e como produto social das relações estabelecidas no território.

A complexidade do espaço geográfico e as diferentes dimensões e medidas dos fenômenos socioespaciais, exigem maior nível de abstração.

Se na perspectiva epistemológica idealista, as escalas são concebidas como um mecanismo mental que temos para categorizar e ordenar o mundo, na perspectiva epistemológica do materialismo histórico a escala realmente existe como produto social. Como



destaca Carlos Vainer (2001), as escalas são socialmente produzidas através de processos de luta e compromisso.

As várias escalas em que os atores sociais e processos operam não podem ser concebidas como separadas dos atores e processos que as criam. Vainer (2001, p.146) alerta-nos também que “o entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir a reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem os processos”. É preciso, pois, considerar que tais processos têm suas dimensões escalares e na maioria das vezes ocorrem numa dimensão transescalar e são produzidos em contextos e dinâmicas heterogêneas, conflitantes e desiguais.

As escalas não são neutras por serem produzidas por processos heterogêneos e de conflito. Elas não estão dadas a priori nem são geometricamente definidas. Elas são fruto de um processo de apropriação e de dominação do espaço e, por isso, carregam consigo todo um conteúdo estratégico e político.

As escalas são, portanto, produtos das ações sociais ao longo de processos históricos, envolvendo disputas que perpassam por todas as escalas espaciais, na maioria das vezes acontecendo simultaneamente (HEROD, 2003).

Não há, assim, uma escala mais importante do que a outra. O que importa é a perspectiva que interrelacione as escalas envolvidas no processo em foco para buscar melhor compreender sua complexidade.

Na prática, estamos acostumados com hierarquizações muito simples, como a da microescala (local) para a macroescala (global), ou vice-versa, sendo pensadas com ou sem a metáfora cartográfica. Mas essas hierarquizações, muito influenciadas pela representação espacial euclidiana, nos prendem ao plano geométrico e à dimensão espacial bidimensional. Em geral, somos levados a esquecer a perspectiva dinâmica e multifacetada que os recortes escalares trazem.

A esse respeito Brandão (2015, p.08) assinala que “as escalas são inerentemente inexatas e dinâmicas, pois são inscritas e esculpidas em determinado espaço e erguidas ou rígidas, material



e simbolicamente, em processos, por natureza, sociais. Devem ser vistas enquanto instâncias e entidades em que a vida social é organizada e reproduzida dinamicamente”.

Brandão (2015) também nos lembra que no âmbito das Ciências Sociais a reflexão e o debate crítico sobre o significado das escalas espaciais têm permitido identificar, pelo menos, duas concepções, embora articuladas e interdependentes, da escala espacial. A que entende a escala como categoria de análise, como recurso epistemológico e como recorte de observação e a que a concebe como categoria política, da prática, em sua dimensão narrativa e como objeto e instrumento de planos e projetos de desenvolvimento em disputa em relação a um dado território. Para ele, o desafio científico e político posto é o de justamente “procurar definir o que cada escala poderá revelar cientificamente e com que meios, mecanismos e instrumentos políticos cada escala pode contar para mobilizar, contestar, acionar, regular, comandar ou controlar” (BRANDÃO, 2015, p.08).

A coexistência de fenômenos e processos globais, regionais e locais revela a complexidade dos usos do território e requer tanto para a análise quanto para a formulação de políticas de desenvolvimento regional que se valorize a importância da dimensão escalar para a compreensão da origem e do desenrolar dos processos e fenômenos.

A qualificação da análise e da formulação da política de desenvolvimento regional impõe a necessidade de se superar a costumeira adoção de uma única escala de análise e/ou intervenção e de se buscar a articulação e a seleção de escalas espaciais adequadas para análise dos processos ou para se buscar alcançar os objetivos da política.

Sexta observação: A presença e o papel das redes em sua relação com o território e no desenvolvimento regional

O atual período em que vivemos se caracteriza pelo aprofundamento das relações econômicas globais e da reestruturação produtiva. Nele, o espaço geográfico, notadamente na escala regional, seja nas regionalizações dos acordos comerciais entre



países ou pelos blocos econômicos nacionais, seja na regionalização das sub-regiões nacionais, ou, ainda, na das sub-regiões estaduais no caso do Brasil, tem apresentado, simultaneamente, crescente integração e especialização econômica, e desigual processo de crescimento econômico e desenvolvimento social. As diferentes regiões têm sido alcançadas e/ou têm promovido intensa e desigual mobilidade espacial de fluxos de diferentes naturezas.

A dinâmica, a intensidade e a configuração espacial desigual dos fluxos de capitais, de produtos, de informações e pessoas que circulam e integram os diferentes espaços geográficos e regiões através das redes, têm produzido a ampliação das assimetrias territoriais, o aumento da fragmentação territorial, mas também a promoção das (inter)dependências entre os espaços rurais e urbanos nas regiões, e entre as regiões, nos diferentes territórios nacionais (SILVEIRA, 2018).

Como já apontamos em Silveira (2018), em tal contexto, as inter-relações entre território e redes assumem distintas dimensões, características e significados, promovem diversos reflexos, influenciando, condicionando os processos de desenvolvimento regional, mas também contribuem para sua leitura, análise e compreensão.

Nesse processo de globalização, diante da ampliação dos fluxos e da demanda de maior fluidez e funcionalidade técnica aos territórios, pensar a noção de rede implica que consideremos seu caráter instável pela dinamicidade de sua constituição e funcionamento, e pela variabilidade dos elementos ou nós em interação, dos sentidos e intensidades dos fluxos (SFEZ, 2001).

Milton Santos (1996) nos mostra que podemos definir a rede a partir de duas dimensões complementares. Uma primeira se refere a sua forma, a sua materialidade. Envolve a sua infraestrutura que permite o transporte de matéria, de energia ou de informação, mas também a topologia dos seus pontos de acesso ou pontos terminais, seus arcos de transmissão, seus nós de bifurcação ou de comunicação inscritos ou instalados em um dado território. Já a segunda dimensão, se refere ao seu conteúdo, a sua essência. Entende-se que a rede “é também social e política, pelas pessoas, mensagens, valores que a frequentam. Sem isso, e a despeito da



materialidade com que se impõe aos nossos sentidos, a rede é, na verdade, uma mera abstração” (SANTOS, 1996, p. 209).

A rede apresenta a propriedade de conexidade, quando através da conexão de seus nós ela, simultaneamente, tem a potencialidade de solidarizar ou de excluir, de promover a ordem e a desordem. Além disso, lembra Dias (1995, p. 147), a rede é uma forma particular de organização, e no âmbito dos processos de integração, de desintegração e de exclusão espacial ela “aparece como instrumento que viabiliza [...] duas estratégias: circular e comunicar”.

A rede também possui a capacidade de **intermediar**. E aqui o **inter** se apresenta como intersecção (de linhas), como interação (física ou mecânica), como interação (social), como intermediação (econômica), ou como interconexão (comunicação) no e entre territórios, na e entre regiões (MUSSO, 2003) (Grifo nosso).

As redes são animadas por fluxos. São dinâmicas e ativas, mas não trazem em si mesmas seu princípio dinâmico, que é o movimento social. Este é animado tanto por dinâmicas locais, regionais quanto globais, notadamente demandadas pelas grandes organizações.

Para nós, a rede não é a protagonista que diretamente determina economias e influenciam sociedades, ou mesmo que promove uma inexorável desterritorialização. A rede deve ser entendida como produto da sociedade em determinado momento histórico, e acima de tudo como suporte de ações.

Concordamos, nesse aspecto, com Dias (2007, p.23), de que “a rede não constitui o sujeito da ação, mas expressa a escala das ações sociais, e as escalas não são dadas a priori, porque são construídas nos processos”.

A realidade complexa da interação entre rede e território tem negado os mitos da desterritorialização e de um espaço dual, bem como aqueles dos possíveis efeitos estruturantes que a rede tem sobre o território. Todavia, a rede não é neutra quanto à dinâmica territorial, ela torna possível a criação ou o reforço da interdependência entre os lugares, entre as regiões, entre países. A rede também não cria um espaço dual, mas pode contribuir para a produção de desigualdades territoriais.



Devemos também ter presente, que a rede ao ligar pontos e lugares, é simultaneamente um fator de coesão, de solidariedade, de integração territorial, mas também de transgressão, de desordem e de exclusão de territórios, quando opõem sua lógica funcional às malhas institucionais (OFFNER, 2001; OFFNER; PUMAIN, 1996).

Esses aspectos relativos ao conteúdo epistêmico da rede e em sua relação com o território renovam sua importância para a compreensão, mas também para a promoção, dos processos de desenvolvimento regional.

Sétima observação: A nova Divisão Territorial do Trabalho (DTT), com suas repartições espaciais e seu funcionamento no território regional

A divisão social e territorial do trabalho envolve, de um lado, a repartição do trabalho vivo (o processo de trabalho da sociedade) nos lugares e, de outro, uma distribuição do trabalho morto (a materialidade, o resultado do trabalho) e dos recursos naturais.

A divisão territorial do trabalho cria uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das empresas e das instituições.

Experimentamos “uma divisão do trabalho mais estendida no território que impõe um certo centrifugismo,[e]requer a necessidade de uma cooperação também dispersa no território que demanda informação especializada nas diversas regiões” (SILVEIRA, 2010, p.78). A globalização promove a instalação de nexos extrovertidos, dada a necessidade de exportação que conduz a uma lógica competitiva que privilegia as relações externas das empresas globais responsáveis pela demanda.

Cada empresa global possui uma lógica internacional fundada nas regras de competitividade derivada dos produtos que produz e comercializa. É com base nessas regras que tais empresas buscam uma localização (pontos, áreas) que lhes seja mais conveniente, em cada território. Instalam-se assim divisões territoriais do trabalho particulares, próprias às grandes corporações multinacionais, cujo território e equação de lucro são planetários.



Complementarmente outra característica do atual período é a crescente aceleração de fluxos diversos, materiais e imateriais, bem como a necessidade de se criar condições de maior fluidez e circulação de pessoas, produtos, mercadorias, dinheiro, informação e ordens. Daí a necessidade crescente de produção e de equipamento do território através dos sistemas de engenharia, ainda que de modo desigual.

A DTT, enquanto repartição das atividades entre os lugares nos dá uma visão relativamente estática do espaço de um país, de um estado, de uma região. É uma espécie de fotografia onde cada porção do espaço revela funções, especializações mais ou menos nítidas, nascidas à luz de processos antigos e modernos.

Para entender o funcionamento da divisão territorial do trabalho, de como se processam os usos do território, sua organização, é preciso captar o movimento. Isso implica, na análise, identificar os circuitos espaciais de produção e os círculos de cooperação (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Os circuitos espaciais de produção são definidos pela circulação espacial de bens e produtos utilizados no desenvolvimento de uma dada atividade, e em seu funcionamento engendram uma dada dinâmica de onde e para onde, e de como os fluxos atravessam, percorrem o território.

Atualmente, existe uma crescente segmentação territorial entre as etapas do trabalho, intensificando-se as trocas e relações entre os lugares, as regiões.

Os círculos de cooperação ao articularem os distintos agentes sociais envolvidos no desenvolvimento de dada atividade econômica têm a função de viabilizar o movimento, os fluxos de pessoas, bens e produtos no território.

A cooperação, a solidariedade espacial se manifesta então, através de um conjunto de fluxos imateriais como normas, regulações, acordos, mas também informações, ordens e capitais.

Os circuitos espaciais de produção e os círculos de cooperação evidenciam o uso diferenciado de cada território, por parte dos distintos agentes sociais: empresas, instituições e indivíduos, e



permitem compreender o movimento, funcionamento da DTT, e a hierarquia, o tipo de participação dos diferentes lugares que integram uma dada atividade ou cadeia produtiva, desde diferentes escalas espaciais.

Oitava observação: O papel das normas no processo de desenvolvimento regional

No período atual, em que o espaço geográfico é constituído de um crescente, ainda que desigual, conteúdo técnico, científico e informacional, a organização, o ordenamento, a (des)regulação das coisas, dos objetos e das ações torna-se fundamental. Há a necessidade tanto de se organizar os objetos e de que esses sejam suscetíveis de serem organizados, quanto de regras ou normas de ação e comportamento que subordinem os domínios da ação instrumental (SANTOS, 1996).

Como as ações, as normas também podem ser classificadas em função da escala de sua atuação e pertinência – local, regional, nacional e global. Muitas e diversas são as normas – morais, jurídicas, técnicas, organizacionais, econômicas e políticas – que mediam a produção, a organização e a reprodução do espaço geográfico, como também mediam e incidem na constituição, nos usos e na transformação dos territórios.

O território, além de corresponder ao espaço geográfico dos países, e das suas unidades administrativas (estados, regiões e municípios), também corresponde à parcela do espaço geográfico que é recorrente e desigualmente apropriada e usada social, econômica, política e/ou simbolicamente, através de relações sociais de poder entre distintos agentes sociais e entre esses e as várias instâncias do Estado.

O território, portanto, se apresenta, simultaneamente, como variável constitutiva e analítica importante para a compreensão da complexa realidade e do cambiante contexto em que vivemos. Daí a relevância de valorizarmos na análise a dimensão territorial dos processos sociais, das dinâmicas econômicas, e das políticas públicas, que por sua vez também apresentam e produzem um conteúdo normativo diverso e abrangente.



Se por um lado, as normas condicionam, influenciam e regulam as relações sociais que promovem a constituição, a organização e os usos do território, por outro lado, as especificidades culturais, técnicas e ambientais de cada território, bem como as suas dinâmicas socioeconômicas e político-institucionais, igualmente condicionam e influenciam a definição, criação e implementação das normas no território.

Assim, no tempo em que vivemos, a norma e o território, ou mais exatamente a norma e os usos do território, se apresentam cada vez mais indissociáveis, inter-relacionados e interdependentes, como variáveis fundamentais à análise e à compreensão dos processos e dinâmicas socioeconômicas em diferentes contextos geográficos, e em diferentes formações socioespaciais.

Igualmente é preciso considerar o papel do Estado e seu conteúdo normativo, através da legislação e das políticas públicas, que instituiu na análise tanto da produção dos espaços regionais como de seu desenvolvimento territorial. A organização política e administrativa dos países e as leis que regem seu funcionamento podem agir como aceleradores ou freios à chegada das variáveis modernas ou à sua produção na região. Ou seja, o poder público tem papel ativo na construção de especializações produtivas, assim como na formulação de políticas setoriais de repercussão regional (SILVEIRA, 2010).

Por outro lado, os processos de descentralização e regionalização promovidos em diferentes países podem ter dificuldades de serem implementados dada a outras leis e medidas tomadas pelos governos como a repartição de recursos a partir do Estado federal, medidas de contenção de gastos públicos, disputas entre forças políticas, mas também devido à guerra fiscal e flexibilização da legislação promovida entre municípios para atração de empresas. Assim, é preciso estudar a legislação como forma, e a política como processo, para melhor compreender o funcionamento das porções, das regiões do território (SILVEIRA, 2010).



Considerações finais

O esquema de análise aqui proposto por certo não está fechado. Muitas outras categorias e conceitos podem e devem ser acionados para auxiliar no desafio da compreensão da complexidade dos processos de desenvolvimento regional. Tampouco as compreensões e significações das categorias e conceitos aqui apresentados são absolutas, ou se pretendem verdadeiras. Como destacamos na introdução, as concepções e interpretações que aqui fizemos, nesse conjunto de oito observações, são resultado de nossa formação acadêmica a partir do campo disciplinar da Geografia e do diálogo, das práticas e experiências vivenciadas através da pesquisa e da extensão interdisciplinar empreendidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC.

Nesse sentido, a proposição dessas oito observações buscam acima de tudo contribuir com o debate e lançar luzes para o nosso pensar e o nosso fazer científico sobre a temática do desenvolvimento regional no campo dos estudos territoriais e regionais, mas também para nossas práticas e nosso fazer político nos processos de planejamento territorial e de promoção do desenvolvimento regional, notadamente em nossas formações territoriais periféricas e latino-americanas.

NOTAS

- ¹ Uma versão inicial dessa reflexão foi apresentada em julho de 2018 na Mesa Redonda: Territórios e Desenvolvimento Regional, do I SLAEDR, na Unijuí-RS-Brasil. O autor agradece a leitura e a crítica de Rosi Cristina Espindola da Silveira à primeira versão deste texto. Também agradece aos integrantes do Grupo de Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR) e aos colegas do PPGDR-UNISC pelas generosas contribuições, inquietações e ricas discussões coletivas que realizamos sobre essa temática, e que muito inspiraram a escrita deste texto. Por certo, os eventuais erros, imprecisões e omissões são de minha inteira responsabilidade.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. **Regional Economics and Policy**. Oxford: Blackwell, 2000.



BECKER, Dinizar F. Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. *In*: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (org.). **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. V. 01, p.129-150.

BOISIER, Sérgio. Desenvolvimento. *In*: SIEDENBERG, D. (org.). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, RS. 2006, p.69.

BOISIER, Sérgio. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? *In*: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (org.). **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. V. 01, p.151-185.

BRANDÃO, Carlos. Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil. **E-metrópolis**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 06-14, dez. 2015.

CAMBRA BASSOLS, Jordi. Desarrollo y subdesarrollo del concepto de desarrollo: elementos para una reconceptualización. *In*: CAPALBO, L. (org.). **El Resignificado del Desarrollo**. Buenos Aires: Ediciones CICCUS- UNIDA, 2008. p.77-104.

CAPALBO, Lucio. Desarrollo: Del dominio material al dominio de las limitadas potencialidades humanas. *In*: CAPALBO, L. (org.). **El Resignificado del Desarrollo**. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-UNIDA, 2008. p.17-57.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. *In*: CASTRO, I. E.; COSTA GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (org.) **Geografia: conceitos e temas**. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2003. p.117-140.

CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e Corporação: um exemplo. *In*: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (org.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Ed. Hucitec-ANPUR, SP. 1994. p.251-256.

DIAS, Leila C. Os sentidos da rede. *In*: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R.L.L (org.). **Redes, sociedades e territórios**. 2.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. p.11-28.



DIAS, Leila C. Redes: emergência e organização. *In.*: CORRÊA, R.L.; CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C. (org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995. p.141-162.

ELDEN, Stuart. **The birth of territory**. Chicago: The University of Chicago Press, 2013.

FRIEDMAN, Thomas. **The World is Flat. The Globalized World in the Twenty-First Century**. London: Penguin Books, 2007.

FUINI, Lucas Lubigalini. Território, territorialização e territorialidade: o uso da música para a compreensão de conceitos geográficos. **Terr@Plural**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 225-249, jan./jun. 2014.

GOMES, Paulo Cesar C. O conceito de região e sua discussão. *In.*: CASTRO, I. E. *et al.* **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 49-76.

GREIG, J. Michael. The End of Geography, Globalization, Communications, and Culture in the International System ». **Journal of Conflict Resolution**, vol. 46, n° 2, p. 225-243, 2002.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. *In.*: **Território, territórios**. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Niterói: UFF/AGB, 2002. p.17-38.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 35, v. 13, p. 126-152, 1º Semestre de 2015.

HEROD, Andrew. Scale: The Local and the Global, de. *In.*: In Sarah L. Holloway, Stephen P. Rice and Gill Valentine (eds.) **Key Concepts in Geography**, London: Sage, 2003. p. 229-243.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace** .4. éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio; HOPENHAYN, Martin. **Desarrollo a escala humana**. Barcelona: Icaria, 1994.

MIGUEL, Andrés E.; TORRES, Julio C.; CRUZ, Pedro Maldonado; JIMÉNEZ, Néstor Solís. **Un maravilloso recorrido con la ciencia**



regional. Instituto Tecnológico de Oaxaca, México. EUMED-NET. 2013. Disponível em: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1285/1285.pdf>. Acessado: maio 2019.

MUSSO, Pierre. **Critique des réseaux**. Paris: PUF, 2003.

OFFNER, Jean Marc; PUMAIN, Denise. **Penser les réseaux**. Paris: Ed. Aube.1996.

OFFNER, Jean-Marc. “Territorial deregulation”: Local authorities at risk from technical networks. **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 24, n° 1, p.165-182, march 2000.

PÉREZ, Javier Esparcia. Desarrollo Regional. *In*: LÓPEZ TRIGAL (Director). **Diccionario de geografía aplicada y profesional**: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio. León: Universidad de León, 2015. p.168-170.

PNUD. **Informes sobre desenvolvimento humano** (1990-1998). Madrid: ONU, 1999.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geopolítica do poder**. São Paulo: Ed. Ática, SP,1993.

SACK, Robert. Territorialidade Humana. *In*: DIAS, L.C.; FERRARI, M. **Territorialidades humanas e redes sociais**. Florianópolis: Ed. Insular, 2013.

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

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: Sociedade e território no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Ed. Expressão Popular, SP, 2008.

SFEZ, Lucien. Le réseaux: Du concept initial aux technologies de l’esprit contemporaines. *In*: PARROCHIA, D. (org.). **Penser les réseaux**. Seyssel: Éditions Champ Vallon, 2001. p. 93-113

SIEDENBERG, Dieter R. Desenvolvimento regional. *In*: SIEDENBERG, D. (org.) **Dicionário de Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p.71-72.



SILVEIRA, Maria Laura. Região e globalização: um esquema de análise. **Redes** (St. Cruz Sul, *Online*), Santa Cruz do Sul, p. 100-130, 2010. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1360>. Acessado: junho 2019.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Território, rede e desenvolvimento regional: notas para discussão. *In*: SILVEIRA, R. L. L.; FELIPPI, A. C. T. (org.). **Territórios, redes e desenvolvimento regional**: perspectivas e desafios. Florianópolis: Ed. Insular, SC. 2018. p.232-252.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. **Norma e território**: contribuições multidisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017. *E-book*. Disponível em: https://www.unisc.br/pt/home/editora/e-books?id_livro=459. Acesso em: março, 2020.

SOUZA, Marcelo L. de. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, I. E.; COSTA GOMES, p. C.; CORRÊA, R.L. (org.) **Geografia: conceitos e temas**. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2003. p. 77-116.

STERN, Nicolas. A strategy for development. *In*: PLESKOVIC, B. e STERN, N. (org.) **Annual World Bank Conference on Development Economics**, 2001.

REIS, José. Uma epistemologia do Território. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 13, no. 1, 2005, p. 51-74.

THEIS, Ivo. M. Será possível continuar falando em “desenvolvimento” no século XXI? *In*: THEIS, I. (org.) **Desenvolvimento e território**: questões teóricas, evidências empíricas. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 252-275.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 28 de maio a 01 de junho de 2001, p. 140/151. Disponível em: www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/.../2147/2100. Acessado: maio 2019.

VÁSQUEZ BARQUERO, Antônio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE-RS, 2001.



A RURALIDADE E O URBANO: REFLEXÕES TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL¹

Tanise Dias Freitas
Cidonea Machado Deponti

Primeiros “versus” – uma introdução

A diferenciação entre o rural como sinônimo de “atraso” e urbano como de “moderno” pautaram as diretrizes das políticas públicas para o desenvolvimento. Ainda, a associação do rural como agrícola e do urbano como industrial moderou o debate do século XX quanto ao processo de modernização das sociedades. Aliado a essa proposição tinha-se como ponto de inflexão o fator demográfico, apontando para redução da população agrícola como consequência do modelo produtivista do agronegócio, intensificado nos anos de 1970 no país.

Foi então no século XX que grandes teóricos travaram a discussão sobre a “dicotomia urbano-rural”. Um deles foi o filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre e sua hipótese da completa urbanização, expressada na obra *A Revolução Urbana*; o outro foi o geógrafo e também sociólogo Bernard Kayser e sua hipótese do renascimento do rural, apresentada na obra *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*.

Lefebvre baseava-se na ideia de uma sociedade que resultava da urbanização completa, junto com o processo de industrialização que absorveria a produção agrícola; nessa sociedade contemporânea, pós-industrial, as questões urbanas prevaleceriam. As proposições do autor resultaram em um intenso investimento da sociologia urbana, especialmente de seus estudiosos brasileiros.

Kayser considerava o renascimento rural uma realidade, que não era unânime nos espaços rurais, mas destacava potencialidades desse novo rural. Para ele, era preciso entender o rural não só pela tendência demográfica, mas sobre os modos de vida, o



repopoamento, a reestruturação das localidades, as atividades não agrícolas, as políticas de desenvolvimento, ou seja, um rural para além do agrícola setorial (VEIGA, 2004).

Teóricos da Sociologia Rural e do Desenvolvimento Regional e Territorial assinalam as dificuldades em analisar os diversos sistemas de assentamentos humanos e os “graus de artificialização dos ecossistemas” (VEIGA, 2004). Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga, Maria Nazareth B. Wanderley, Maria José Carneiro analisam as perspectivas teóricas sobre as relações rural-urbano. Mais recentemente, essas perspectivas passaram a dialogar com a abordagem dos territórios como espaços para desenvolvimento, como proposto por Arilson Favareto, Julio Berdegué dentre outros autores, possibilitando compreender sobre as políticas de desenvolvimento regional pela noção de “território”.

As mudanças nas estruturas socioeconômicas, políticas e culturais da atualidade refletem-se no âmago das discussões sobre relação rural-urbano e, conseqüentemente, no campo normativo da formulação de políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo refletir sobre essas abordagens teóricas e pensar em um quadro teórico para o desenvolvimento regional a partir dessas concepções.

A proximidade que hoje reverbera entre esses espaços historicamente separados e rotulados como antagônicos (rural *versus* urbano) carecem de discussões mais pautadas na realidade empírica das regiões. Porém, é preciso ressaltar que não se pretende esgotar este tema tão complexo neste texto, mas levantar alguns pontos de reflexão que embasarão o desenvolvimento das argumentações para estudos futuros.

O presente artigo divide-se em 4 seções, a primeira e a quarta são destinadas à introdução e às considerações finais. A segunda seção trata da nova ruralidade e também apresenta uma subseção sobre sociologia rural e das novas ruralidades, discutindo o que se entende por rural e suas relações com o urbano. A terceira seção discute sobre os conceitos regional e territorial, buscando apresentar suas semelhanças e diferenças e sua importância na compreensão dos processos de desenvolvimento.



Para além das dicotomias, uma Nova Ruralidade

Os estudos da *Organization for Economic Co-operation and Development* (OCDE) de 1996, pautaram uma nova tipologia para a classificação de regiões rurais e urbanas. Com base nesse estudo, foi considerado como “ponto de corte” a densidade demográfica de 150 hab/km², que permitiu criar categorias analíticas, tais como: a) regiões “essencialmente rurais”: mais de 50% das localidades rurais, ou seja, menos de 150 hab/Km²; b) “relativamente rurais”: as regiões entre 15% e 50% como localidades rurais; e c) “essencialmente urbanas”: as regiões com menos de 15% das localidades rurais.

Tratando-se do contexto europeu, essa tipificação da OCDE permitiu identificar nos países “Holanda, Bélgica, Reino Unido e Alemanha, as regiões “essencialmente urbanas”, que ocupam mais de 30% do território e as regiões “essencialmente rurais” menos de 20%, sendo que as intermediárias variam entre 30% e 50%” (VEIGA, 2004a, p. 1). No extremo oposto deste grupo, mais urbanizado, estariam países da OCDE como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia, Irlanda, Suécia e Noruega com mais de 70% do território composto por regiões “essencialmente rurais” e por menos de 20% de regiões “relativamente rurais”.

Outro aspecto empírico importante mostra o enorme contraste entre “artificialização dos ecossistemas” da Europa e os demais continentes, como é o exemplo da América Latina, na qual apenas 12% do território pode ser considerado como “intensamente alterado”. Assim, com base nessas evidências trazidas OCDE (1996), José Eli da Veiga (2004a, p.2)

São bem diversas as combinações entre os vários tipos de atividade econômica que permitem elevar os níveis de renda, educação e saúde de muitas populações que continuam rurais. As novas fontes de crescimento das áreas rurais estão principalmente ligadas a peculiaridades dos patrimônios natural e cultural, o que só reafirma o contraste entre os contextos ambientais dos espaços urbanos e rurais.

O autor critica a visão indutiva da urbanização como única via para o desenvolvimento, pois estes que defenderiam este processo



desconheceriam a diversidade das relações entre os espaços urbanos e rurais. É justamente essa relação rural-urbano que interessa e não mais a perspectiva sociológica da dicotomia rural-urbano ou de um *continuum*.

Nesse sentido, é preciso considerar, segundo Veiga (2004a, 2004b) fatores endógenos das regiões, como o “capital social”, e fatores supranacionais, como a conexão do local com o global. Considerando o caso das regiões brasileiras e mais especificamente as regiões rurais, as relações com o comércio internacional exigiram mudanças estruturais para fomentar o crescimento econômico, o que direciona esses estudos para uma abordagem “territorial” do desenvolvimento.² Conforme Veiga, o principal desafio consiste em identificar fatores que permitem ampliar ou que são obstáculos ao desenvolvimento dessas regiões menos dinâmicas.

O desafio acadêmico e normativo, ainda nos dias atuais, seria então compreender as dinâmicas sociais e econômicas, as novas fontes de crescimento das regiões rurais conectadas à valorização do patrimônio natural e cultural, o que não estaria diretamente relacionada às tendências demográficas. Essa perspectiva de Veiga corrobora com a proposta de Ricardo Abramovay (2006), para o qual o meio rural é muito mais do que a agricultura e a compreensão de sua dinâmica requerem na análise como os diferentes atores sociais interagem nesse espaço.

Para Abramovay (2006) a noção de “território” contribui para o avanço nos estudos das regiões rurais em quatro dimensões básicas:

(a) sugere o **abandono do horizonte estritamente setorial**, a agricultura não é o único setor e os agricultores não são os únicos atores. Nesse sentido, apresenta duas consequências decisivas, uma sob o ângulo operacional e a outra sob o **teórico**. Pelo operacional seria necessário um refinamento dos instrumentos estatísticos que delimitam a ruralidade e pelo teórico, não se definem por limites físicos, mas pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social, requerendo, assim, ênfases em dimensões subjetivas da interação.

(b) refere-se ao fato de que a noção de território impede a confusão



entre **crescimento econômico e desenvolvimento**. Pode-se exemplificar pela questão da pobreza rural que não pode ser encarada como insuficiência na renda agropecuária, mas enquanto fenômeno multidimensional. Com isso se demonstra que a abordagem territorial exige a análise das instituições em torno das quais se organiza a interação social localizada.

(c) **estudo empírico dos atores e de suas organizações** como elementos cruciais para compreender situações localizadas. Os atores provêm de vários setores econômicos e possuem origens políticas e culturais diversificadas, dessa forma a abordagem territorial do desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos de governança pública.

(d) **relação entre sistemas sociais e ecológicos**, pois os territórios são resultados da forma como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais para sua reprodução.

É justamente essa perspectiva mais integradora que justificou a ideia de “construção dos territórios” como forma de ampliar e qualificar os estudos sobre as regiões rurais ou interioranas. De acordo com Sabourin (2002), é preciso compreender o desenvolvimento das atividades agrícolas considerando as relações de proximidade geográfica, cultural, social, econômica. Assim, tal abordagem aponta para “a identificação e a valorização das dinâmicas de coordenação e organização das relações e dos fluxos existentes entre os agentes locais, por uma parte, e entre o território e seu ambiente externo, por outra (SABOURIN, 2002, p. 25).

Retomando as discussões de Veiga (2004a; 2004b) e Abramovay (2003; 2006), pode-se ponderar que na relação rural-urbano, a ruralidade é uma categoria territorial essencial na (re) organização dos ecossistemas, na baixa densidade demográfica, na sociabilidade dos seus agentes e na dependência com os centros urbanos (ABRAMOVAY, 2006). Portanto, retoma-se aqui as discussões sobre as novas ruralidades que subsidiaram os estudos mais recentes acerca das regiões rurais e interioranas, apontando para um rural muito além do agrícola e com importantes e fundamentais relações com o espaço urbano.



Sociologia Rural e as Novas Ruralidades

Conforme Guerin, Deponti e Felippi (2019), as formulações clássicas, com base na visão dualista que opunha o “rural” ao “urbano” como duas realidades empiricamente distintas e normalmente definidas uma em negação da outra, com base em critérios meramente descritivos informados pelo paradigma que associa o “rural” ao agrícola e ao “atrasado” e o “urbano” ao industrial e ao “moderno” não dariam conta da realidade do campo (CARNEIRO, 1998, 2008).

Ainda assim, por muito tempo a ideia do “fim do rural” foi associada ao processo de “urbanização do campo”, ou seja, espaços rurais e urbanos tenderiam a se assemelhar e inter-relacionar gradualmente. Segundo Wanderley (2000), citando Francisco Entrena Durán, é desse entendimento que surge a tese da existência de um *continuum* entre o rural e o urbano, reconhecendo a passagem das comunidades rurais para regiões urbanas, sem rupturas, mas como um processo natural e gradual.³ Esta vertente da teoria da urbanização entende que esse seria um processo de homogeneização social e espacial, que resultaria no desaparecimento das fronteiras entre o rural e o urbano (WANDERLEY, 2000).

Wanderley (2000) apresenta uma discussão teórica bastante densa sobre como as perspectivas mais urbanistas refletem sobre as questões do processo de urbanização ou de um fim dos espaços rurais. De toda forma, ao tratar das relações campo-cidade e da emergência de uma nova ruralidade, a autora descreve como as mudanças experienciadas na modernidade modificaram as relações entre esses espaços não só interpretados como dicotômicos ou homogêneos. Logo, faz-se necessário entender que as transformações do meio rural “não são percebidas como o efeito de difusão da cidade sobre o campo, mas, sobretudo, como o resultado de iniciativas dos próprios ‘rurais’, cidadãos plenos, em articulação com os habitantes das cidades” (WANDERLEY, 2000, p. 27).

Outra autora que trata dessa questão é Carneiro (1998), cuja proposta é pensar o “rural” e o “urbano” sob o ponto de vista dos agentes sociais que realizam essa interação, rompendo com a dualidade inerente a essas categorias e observando por meio do



conceito de ruralidade. Para a autora, o espaço rural não se define mais exclusivamente pela atividade agrícola, concordando com Abramovay (2006), Wanderley e Favareto (2013), mas se afirma na base sobre a qual a cultura realizaria a interação entre o rural e o urbano, ou seja, mantendo uma lógica própria que lhe garantiria a manutenção de uma identidade.

Nesses termos, não podemos entender a ruralidade hoje somente a partir da penetração dos mundos urbano-industrial no que era definido tradicionalmente como “rural”, mas também do consumo pela sociedade urbano-industrial, de bens simbólicos e materiais (a natureza como valor e os produtos “naturais”, por exemplo) e de práticas culturais que são reconhecidos como sendo próprios do chamado mundo rural. Nesse sentido, importa mais do que tentarmos redefinir as fronteiras entre o “rural” e o “urbano”, ou simplesmente ignorar as diferenças culturais contidas nessas representações sociais, buscar, a partir do ponto de vista dos agentes sociais, **os significados das práticas sociais que operacionalizam essa interação** e que proliferam tanto no campo como nos grandes centros urbanos, tais como a pluriatividade, os neo-rurais, a cultura *country* etc. (CARNEIRO, 1998, p. 4 – grifo nosso).

No que concerne ao estudo do Brasil e a proposta das Novas Ruralidades, para Wanderley e Favaretto (2013) o rural brasileiro apresenta diversidade e realidades distintas do ponto fundiário, produtivo e social, caracterizando-se, assim, não apenas por um meio agrícola. Os autores destacam que o rural não é uma categoria a-histórica que independe do tempo e do lugar, mas que o rural guarda correspondência direta com a trajetória social da formação brasileira, no caso por eles estudado.

Observa-se que não há consenso quanto a noção de ruralidade já que muitas questões que surgiram nas décadas anteriores ainda são atuais. Pode-se dizer que a partir dos anos 2000 um novo olhar foi lançado sobre esse mundo, que não pode ser considerado uma única categoria (WANDERLEY, 2000). Destaca-se a presença de um novo rural ou uma nova ruralidade. Ainda, que os estudiosos sobre o tema já não diverjam quanto à existência de uma interação



ativa e recíproca do rural com o urbano e vice-versa, no entanto, de acordo com Schneider e Blume (2004), não existe um acordo em relação ao modo de “classificar” e definir o conteúdo e a extensão da ruralidade.

Territórios e Regiões – extrapolando as fronteiras setoriais

As aceleradas mudanças tecnológicas e a emergência de novos centros produtores baseados em tecnologias avançadas abriram a corrida para a busca da inovação como mecanismo de desenvolvimento regional. Tais mudanças ensejaram o debate teórico nessa temática a fim de dar suporte às políticas que alavancaram a sociedade, no entanto, as discussões ficaram essencialmente no campo normativo das políticas.

As políticas de planejamento para desenvolvimento regional/local pautavam-se na racionalidade econômica de mercados (CARGNIN, 2014) buscando dar explicações relativas às diferenças de concentração territorial ou produtiva, abarcando a dimensão econômica do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos ganhos de mercado. Porém, os indicadores do desenvolvimento regional como expansão da inovação e crescimento econômico não permitiram explicar a realidade da vida das pessoas pertencentes a determinado território.

Frente às limitações das teorias dos fatores locais pautadas no crescimento econômico as quais não deram respostas à redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento, emerge um conjunto de abordagens sobre desenvolvimento regional a partir dos anos 1980. Na década de 1990, agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e a OCDE, informavam a necessidade de adoção de um enfoque territorial para as políticas de desenvolvimento regional.

Um dos estudos referência da OCDE foi o programa *Local Economic and Employment Development* (LEED), de 1982, com foco na criação de empregos nos núcleos com problemas urbanos, rurais e regionais, mediante estímulos ao desenvolvimento local. Tais experiências levaram à criação do serviço de desenvolvimento territorial com o programa de desenvolvimento rural sobre



indicadores de Emprego Rural – *Remi Project*. Retomando Veiga (2004a, p. 28, grifo nosso), este programa [...]

deixou claro o quanto podem ser enganosas as comparações cronológicas de indicadores de emprego para uma mesma área, e o quanto podem ser instrutivas as comparações espaciais em um mesmo momento. [...] Também se deve ao *Remi* a demonstração de que o sucesso e o insucesso em criar novas oportunidades regionais de emprego **não estão estritamente correlacionados aos graus de urbanidade ou de ruralidade**. A ruralidade não é deficiência, e também não é sinônimo de declínio; tanto quanto urbanidade e aglomeração não garantem automaticamente um próspero desenvolvimento. Em vez de comparar apenas as diferenças entre áreas rurais e urbanas, tornando implicitamente o urbano como modelo para o rural, o *Remi* preferiu se dedicar a comparações entre regiões mais e menos dinâmicas. Principalmente porque as regiões rurais mais dinâmicas podem ser melhor referência para similares mais atrasadas do que o seriam as urbanas.

Essa transformação nos espaços rurais não se deu de forma homogênea em todas as regiões. Ainda, é preciso considerar a diferenciação com os próprios espaços urbanos, o que permitiu construir uma rede de relações entre o rural e o urbano de forma heterogênea. Nesse sentido, a superação das perspectivas que colocaram em polos opostos o rural e o urbano são necessárias, especialmente como mecanismos teóricos para subsidiar consensos sobre programas de desenvolvimento.

O que é a região para o desenvolvimento?

A aproximação entre os conceitos de território e região está justamente no entendimento da complexidade local, decorrente das inter-relações desse local com o global e nas suas próprias dinâmicas internas. Recorrendo a autores como Jean-Paul Ferrier e Iná Elias de Castro, Cunha (2000) afirma que a região pode ser vista como um espaço de acumulação de causalidades, uma estrutura que é sujeito na relação entre



homem e seu território, ou seja, um acumulador de historicidade (CUNHA, 2000, p. 47).

Citando Rogério Haesbaert e Éster Limonad, esse mesmo autor descreve que existem diferentes interpretações para a abordagem de território. A primeira seria a “jurídico-política” que entende o território a partir das relações de poder; a segunda, “culturalista” que vai se basear nos aspectos de identidade e representações; e uma terceira vertente, que estaria relacionada aos aspectos econômicos, como as vantagens locacionais, de competitividade, inovações tecnológicas e desenvolvimento.

A caracterização territorial permite identificar as relações de domínio, controle e gestão que são próprias de um determinado território. Ou seja, com isso pode-se desnudar o exercício do poder que, naturalmente, ou melhor, socialmente, relaciona-se a grupos, classes e instituições, enfim, atores individuais e coletivos, públicos e privados, que atuam a partir de heranças culturais e configurações políticas e econômicas próprias de uma determinada região. E, aqui, volta-se a utilizar a palavra região, para marcar uma das posições assumidas no presente texto de que o conceito de região não deve ser substituído, simplesmente, pelo de território. Considera-se o conceito de região mais abrangente do que o de território. Assim, a definição de região e sua análise deve considerar todas as dimensões caracterizadoras de um determinado recorte socioespacial, entre elas a territorial, mas não apenas ela. (CUNHA, 2000, p. 49-50).

Logo, é preciso entender o conceito de região pelo reconhecimento de velhos e novos processos de construção desse espaço que se transformam e dinamizam-se ao longo do tempo (CUNHA, 2000). A diversidade é um fundamento da regionalização como um processo mais geral de produção de singularidades, desigualdades e diferenciações em múltiplas escalas.

Retoma-se com Cunha (2000) a proposta de Abramovay (2006) para qual as regiões/territórios representam uma rede, uma trama de relações, de configurações políticas e identidades. É



essa rede (de instituições) que permite enriquecer o tecido social dessas localidades, valorizando o ambiente onde atuam para a promoção do desenvolvimento. Reconhece-se aqui as regiões como dinamizadoras (ou não) do seu desenvolvimento, evidenciando seus ativos humanos, naturais, econômicos e culturais.

Portanto, não há como pensar o desenvolvimento regional “sem se considerar as condições sociais, políticas, econômicas, de estruturação e organização das comunidades locais”, o que “só poderá ser alcançado pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global” (BECKER, 2000, p. 140).

Para Boisier (2000), o desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado num dado território que necessariamente deve combinar três dimensões de mudança: a espacial, a social e a individual. Tal processo de mudança estaria associado a um constante progresso da região, da comunidade ou da sociedade nela existente. É justamente para pensar o regional que se lança a perspectiva territorial, a fim de entender de forma mais endógena como esses processos ocorrem no espaço local.

Assim sendo, o conceito “regional” pode ser entendido como uma categoria, sob o ângulo analítico e um domínio da realidade, sob o ângulo empírico, de acordo com Favareto (2006; 2015). O “regional” permite captar as relações rural e urbano, superando a dicotomia de toda uma geração de estudos sobre o rural.⁴ Ainda, o regional é uma escala apropriada para entender o rural contemporâneo, porque implica uma unidade que permite verificar as relações entre o rural e o urbano. O regional é uma escala (móvel) e um conceito, mas, sendo um conceito, carece de uma teoria, uma vez que os conceitos não existem sem teorias.

Nesses termos, o regional poderia ser operado por meio de um enfoque territorial do desenvolvimento, pois quando se trata de territórios se está falando de um enfoque de como compreender processos de desenvolvimento. O “território” é um domínio da realidade que pode ser aplicável a diferentes escalas (uma região, um município, uma localidade, um bairro, etc) e um conceito que também precisa de teoria. Nesse caso, de acordo com Favareto *et al.*



2015 e Berdegúe *et al.* 2015 faz-se necessário mobilizar mais do que uma teoria para dar conta da dinâmica territorial.

De forma mais específica, a ideia de território aplicado aos estudos rurais permite compreender que este conceito inclui o rural e o urbano. Compreender um território é compreender as várias dimensões e atividades econômicas, superando a tradição de pensar o rural como setorial (FAVARETO, 2006).⁵

O que é o território para o desenvolvimento?

A literatura sobre Desenvolvimento Territorial ganhou força na América Latina a partir dos anos 1990, com intuito de traduzir/importar o modelo europeu sobre a Terceira Itália e os programas já destacados implementados pela OCDE. No Brasil, ganham destaque os estudos de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, influenciando a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o que reverberou no campo acadêmico e normativo do país.

Nesse contexto foi criado o Centro Americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp) que desenvolveu pesquisas ao longo de cinco anos em diferentes países do continente (BERDEGUÉ *et al.*, 2015). A proposta visava a entender por que a pobreza e a desigualdade social persistiam em determinadas regiões e em outras localidades experienciava-se o crescimento econômico com redução das desigualdades. Para os autores desta pesquisa [...]

en América Latina, lãs trayectorias de desarrollo territorial son el resultado de la acción de lãs coaliciones sociales que se forman y consolidan en procesos, muchas veces de larga duración, al calor de lãs interacciones de los actores en torno a cinco factores principales: estructura agraria y capital natural, mercados, estructuras productivas, ciudades ligadas a los territorios, e inversión pública. Las relaciones entre los actores que integran lãs coaliciones sociales, así como la acción de lãs coaliciones en torno a dichos factores, están reguladas o estructuradas por lãs instituciones que operan en el territorio. Estas, que pueden ser formales o informales, endógenas o exógenas, finalmente establecen lãs reglas del desarrollo territorial. (BERDEGUÉ *et al.*, 2015, p. 36).



O uso do termo territorial, de acordo com Berdegú (2016) define que cada território tem uma geografia particular, dotação de recursos, história, estruturas sociais, atores sociais e instituições. “O desenvolvimento territorial, segundo o autor, busca identificar as potencialidades inerentes a tais particularidades e construir vantagens que podem se converter no motor do desenvolvimento” (2016, p. 3, tradução nossa). Ainda, o desenvolvimento territorial tem que ser construído, conduzido e controlado por coalizões territoriais do próprio território. Os projetos de desenvolvimento devem construir capacidades e transferir competências, autoridade, poder de decisão e recursos aos atores territoriais.

Outro aspecto importante dessa proposta, e que será posteriormente adotado por teóricos brasileiros, é o avanço em teorias de médio alcance, com análises empíricas que permitem explicar e interpretar as dinâmicas territoriais. Para Favareto e Berdegú quando se trata de territórios, trata-se não somente de uma escala, mas de um enfoque para compreender processos de desenvolvimento. Assim, os autores mobilizam modelos operacionais” que dialogam com as áreas da economia, sociologia, geografia, ciência política, a partir de três teorias: Teoria da Mudança de Longo Prazo, associada a uma Teoria das Articulações entre Estrutura e Sociedade junto ainda de uma Teoria de Médio Alcance das Dinâmicas Territoriais.

A associação dessas três permitiram, então, a partir da análise territorial, compreender o processo de desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas. Essas abordagens estariam contempladas nas cinco instâncias empíricas do estudo de Berdegú e Favareto.



Quadro 1: Determinantes das Dinâmicas Territoriais – RIMISP

Instância Empírica	Características
a) Estrutura de acesso e uso dos recursos naturais	Crescimento econômico tende a ser mais incluyente em regiões de menor concentração de acesso aos recursos naturais como terra, água, florestas, etc.
b) Mercados Dinâmicos	O acesso aos mercados dinâmicos possibilitaria captar rendas externas e incrementar a economia local e a produção de riqueza.
c) Estrutura Produtiva	A especialização e a concentração produtiva marcaram a trajetória de crescimento econômico, mas não necessariamente com redução das desigualdades. A diversificação e desconcentração produtiva amplia a participação social dos pequenos produtores rurais e urbanos, fomentando sistemas produtivos locais.
d) Relações com as cidades	A relação com importantes centros urbanos dentro dos territórios ampliaria as chances de diversificar a estrutura produtiva, pois esses centros seriam locais de acesso à infraestrutura e serviços, tornando o território um local para investimentos de diferentes capitais.
e) Políticas Públicas	As políticas públicas reforçam as dinâmicas, as estruturas de poder e as coalizões locais.

Fonte: Berdegué *et al.* (2015) e Favareto *et al.* (2015).

Com base nessas características das instâncias empíricas, os autores afirmam que se pode entender um território pela inter-relação desses fatores. Empiricamente, pode-se partir da proposição de dois polos de categorização. Por um lado, quanto mais diversificado é um território e onde se encontram centros urbanos que oferecem serviços e oportunidades, há a possibilidade de desenvolvimento a partir do próprio território, favorecendo a acumulação de capital, a endogeneização e a reprodução social. Por outro, quanto maior a concentração e a especialização produtiva, menor seria a participação



dos atores, menor a coesão territorial, o que poderia levar a uma dependência maior de fatores externos para o desenvolvimento.

Segundo Favareto *et al.* (2015) dependendo da maneira como se combinam os cinco domínios críticos, acima destacados, se favorece uma maior ou menor distribuição dos ativos que são necessários para armar as coalizões e, assim apresentar capacidade para influenciar nas instituições que, por sua vez, estabilizam as relações sociais e de poder e, em última instância, perfazem os contornos de um território. Apesar dessas diferentes interpretações, parece que a aplicação conceitual no campo empírico ainda está distante das conotações teóricas sobre o território e o desenvolvimento.

Em suma, pode-se dizer que a noção de território abre caminho para um avanço notável no estudo do próprio desenvolvimento, já que convida a que se coloque ênfase na maneira como os diferentes atores – privados, públicos e associativos – relacionam-se no plano local. O processo de desenvolvimento é o resultado da forma específica como são usados os fatores materiais e imateriais disponíveis, com base nestas relações. Parte significativa da literatura contemporânea sobre desenvolvimento local ou territorial, entretanto, é marcada pela ausência de uma teoria a respeito da interação social que possa inspirar hipóteses quanto à situação diferenciada das regiões abordadas. Em seu lugar aparecem descrições pouco fundamentadas teoricamente ou, com mais frequência, recomendações de política cuja base em realidades locais é, muitas vezes tênue. (ABRAMOVAY, 2011, p. 6).

A discussão mais atual perpassa então duas áreas que, segundo Abramovay (2011), poderiam explicar melhor a noção de “territórios”, a saber, a Nova Economia Institucional e a Nova Sociologia Econômica. Pelo lado econômico, compreende-se o funcionamento dos mercados pelos custos de transação e a atuação das instituições como reguladoras dessas ações, para que estes produzam soluções eficientes. Pelo lado sociológico, e que Abramovay considera o mais interessante para entender o desenvolvimento dos territórios, estaria a abordagem estrutural



dos mercados, que retoma as discussões de Karl Polanyi e Mark Granovetter sobre mercados imersos ou *embeddedness*.

É claro que territórios são mais que mercados e envolvem o Estado, suas diferentes agências, os eleitos locais, os vários tipos de organização da sociedade civil, os partidos políticos e o próprio ambiente cultural de uma determinada região. A maneira como os mercados são construídos e como funcionam representa, porém, uma síntese destes diferentes elementos. Em outras palavras, mercados não são pontos neutros de equilíbrio entre oferta e procura, mas, ao contrário, devem ser encarados como estruturas sociais, capazes de fornecer a seus participantes, regras de interação e referências cognitivas que moldam suas ações. (ABRAMOVAY, 2011, p. 8).

Nesse mesmo desenho conceitual e ampliando o escopo teórico, Favareto (2007, 2010) trata o desenvolvimento territorial com base em uma Teoria da Mudança de longo prazo, associada a uma Teoria das Articulações entre Estrutura e Sociedade junto ainda de uma Teoria de Médio Alcance das Dinâmicas Territoriais (voltando à Merton). Para tanto, o autor mobiliza conceitos dos sociólogos Pierre Bourdieu, Norbert Elias e dos economistas Amartya Sen e Douglass North elaborando um *framework* para compreender as articulações internas e externas dos territórios (FAVARETO *et al.*, 2015).

A Teoria da Mudança de longo prazo é capaz de evidenciar as variáveis-chave nos processos de desenvolvimento e centrar a explicação nos conflitos e formas de dominação que sustentam as trajetórias das formações sociais. A Teoria das Articulações entre Indivíduo e Sociedade permite explicar a forma pela qual as heranças estruturais e as liberdades de ação dos indivíduos se combinam, evitando um enfoque muito abrangente que inviabilize o protagonismo dos atores. A Teoria de Médio Alcance das Dinâmicas Territoriais permite compreender de que maneira as características que marcam a distinção das regiões não metropolitanas se comportam nas trajetórias de desenvolvimento e em sua diferenciação e diversificação (FAVARETO *et al.*, 2015).



Para Berdegué *et al.* (2015, p. 5) o território é compreendido como:

Un territorio es un espacio con una identidad construida socialmente (Schejtman & Berdegué, 2004) y sobre el cual se ejerce alguna forma de autoridad (Agnew, 2005). Esta identidad construida socialmente puede ser el resultado de una diversidad de factores, incluyendo una historia distintiva, etnicidad, cultura, estructura económica, condiciones biofísicas (clima, ecosistemas), infraestructura (particularmente aquella que determina la conectividad y los flujos de transporte), grandes inversiones privadas, conflictos sociales y la influencia de fronteras político-administrativas, o una combinación de varios de estos factores. Las personas en un territorio tal como se define aquí comparten una identidad social, pero el territorio no tiene que ser una unidad “homogénea” a través de distintas dimensiones.

E a dinâmica territorial é compreendida como “[...] procesos de cambio tanto en la estructura social y económica y el marco institucional de los territorios como en los resultados de desarrollo con base territorial (crecimiento, inclusión social y sustentabilidad ambiental) derivados de estos procesos” (BERDEGUÉ, 2015, p. 5).

Favareto e Abramovay (2012) concordam com Berdegué *et al.* (2015) quanto a necessidade de entender os contrastes territoriais considerando fatores externos que impactam nos territórios, como, por exemplo, investimentos privados, políticas governamentais que ampliam as vantagens locais. No entanto, os autores destacam que nem todos os territórios reagem da mesma maneira diante dos mesmos estímulos, deslocando a explicação do desenvolvimento para o campo das instituições (FAVARETO *et al.*, 2015), conectando assim teorias da História, da Sociologia, da Economia. Assim, os autores lançam os conceitos de “configuração”, “percolação” e destinação” para compreender as especificidades das regiões interioranas ou rurais.

Conforme Favareto *et al.* (2015), o estudo das regiões interioranas ou rurais devem iniciar pelo conhecimento das



configurações territoriais, considerando as características intrínsecas do território, como o tempo estrutural e a dinâmica das organizações sociais, as formas de dominação e o exercício da violência (simbólica). Em termos práticos, significa analisar a constituição histórica das regiões – **análise diacrônica**, desde a apropriação e uso dos recursos naturais até a origem e atuação das instituições locais, compreendendo o processo evolutivo das estruturas de formação do território.

Ainda nas configurações, os autores propõem a realização de uma **análise sincrônica**, ou seja, o entendimento das disposições atuais na região, quais sejam, de mercado, políticas públicas, etc. “Essas duas abordagens combinadas devem permitir identificar que tipos de comportamentos sociais foram e são predominantes na formação social [...] de posições e hierarquia social local” (FAVARETO *et al.*, 2015, p. 39).

Em um segundo momento, tem-se a fase da **percolação**, que significa analisar as mudanças graduais no tecido social, entendendo as “lacunas” existentes no território em um determinado espaço de tempo. É nesse ponto que Favareto *et al.* (2015) corroboram com Veiga, Abramovay quanto às mudanças que resultam desses “choques externos” em relação às forças tradicionais das regiões. A percolação é o resultado desse filtro que opera nas estruturas locais em relação aos aspectos externos, que pode ser um processo de transformação dessas estruturas ou mesmo de manutenção das formas de distribuição dos capitais, de dominação e de articulação no desenvolvimento desses locais.

Na terceira etapa, os autores sugerem analisar as **destinações**, a saber, as trajetórias dos indivíduos e as possibilidades de realizações futuras em relação à hierarquia social local. O indivíduo aqui não seria um ente racional maximizador, mas aquele auto regulado pelas estruturas pré-existentes (constrangimentos e normas sociais). Essas trajetórias individuais revelariam as formas pelas quais “a violência se encontra organizada tacitamente na ordem social, permitindo ir além da análise formal das instituições e estruturas sociais” (FAVARETO *et al.*, 2015, p. 41).

A partir da interrelação entre as abordagens teóricas acima, os autores explicam a dinâmica territorial com base na tríade:



atores (organizados ou em coalizões), ativos (capitais e recursos) e instituições (formais e informais) e nos cinco domínios críticos, nos quais a tríade é dependente. A vantagem desse enfoque é que evita a autonomização da variável institucional e foca a explicação para as interdependências entre coalizações de atores sociais e as instituições. Essa explicação fornece uma chave de compreensão para a heterogeneidade dos territórios (FAVARETO *et al.*, 2015).

Território envolve uma base determinada de recursos e as formas de controle e uso sobre tais recursos. Os territórios são uma unidade entre uma base de recursos e as formas sociais de uso desses recursos, então sempre há uma identidade que distingue este território de outros. Esta identidade pode ser dada por fatores geográficos, econômicos, culturais, político-sociais, físicos ou biológicos. A ideia de um território como construção social e a noção de concertação permitem transformar uma pluralidade conflitiva de agentes em um ator coletivo. O caráter multidimensional e estratégico do desenvolvimento territorial voltado à transformação inclusiva das regiões rurais requer que se mobilizem recursos e capacidades que estão dispersas em um conjunto de agentes públicos e privados (FAVARETO, 2006; FAVARETO *et al.*, 2015).

Logo, três tipos de coordenação precisam ser organizados para essa finalidade. A primeira, a coordenação intersetorial, envolvendo distintos ministérios ou secretarias de governo. A segunda, a coordenação intergovernamental, envolvendo diferentes níveis de governo, da escala nacional à escala local passando por escalas intermediárias onde for o caso. E terceira, a coordenação entre Estado, sociedade e mercado, uma vez que o desenvolvimento territorial não é somente resultado de política pública, mas deve envolver o setor privado e os cidadãos de forma complementar (FAVARETO; LOTTA, 2017).

Nesse sentido, a perspectiva teórica e analítica do desenvolvimento regional careceria estar assentada na cultura, na natureza e nos valores ético-ideológicos do território regional. As particularidades e as especificidades regionais tornaram-se atributos próprios a cada região que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e que darão sustentação às dinâmicas de desenvolvimento específicas da região, o que impulsiona para ir além da dicotomia



rural-urbano. Isto então nos levaria a pensar a perspectiva territorial também para as discussões do desenvolvimento regional.

Menos conclusões, mais reflexões

As concepções que passam a compreender o desenvolvimento como um processo *botton-up*, considerando as regiões como promotoras do seu desenvolvimento ganharam destaque nos últimos vinte anos. Essas abordagens emergiram nos centros acadêmicos e de pesquisa, influenciando também o campo normativo, o qual logrou destinar maior atenção aos modelos regionais, locais, dando ênfase aos fatores internos como a identidade cultural comunitária, mercados e fluxos econômicos, recursos naturais, humanos e sociais de uma determinada configuração político-ideológica.

A grande questão que retorna à agenda nesse campo é a operacionalização desses arcabouços conceituais no cotidiano das regiões, seja para estudos empíricos ou mesmo no espaço do planejamento e gestão de políticas de desenvolvimento. Aqui, não se pode desconsiderar as críticas e as contribuições que autores como Arilson Favareto, Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga, Maria José Carneiro, Maria Nazaré B. Wanderley e outros trouxeram aos estudos do desenvolvimento territorial e, conseqüentemente, das regiões rurais ou interioranas que não se assemelham às regiões urbanas ou metropolitanas.

Diante disso e da própria implementação da Política Nacional dos Territórios no Brasil, Favareto tem enfatizado o debate sobre as dinâmicas regionais também com base no “desenvolvimento territorial”, dando ênfase aos estudos sobre as regiões rurais ou interioranas para o campo das políticas públicas. Segundo esse autor, a abordagem territorial foi amplamente disseminada na sua vertente normativa no início do século XXI, fazendo parte do cotidiano de planejadores e *stakeholders*, entendida como projeto ou tentativa de intervenção, especialmente nas regiões rurais.

Ainda assim, não foram poucas as experiências nacionais e internacionais que lograram refletir sobre as relações rural-urbano. No Brasil, a própria Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I e II), bem como os Programas dos Territórios Rurais e



Territórios da Cidadania (PRONAT e PTC) também expuseram a necessidade de compreender as realidades regionais a partir das suas características locais. Ressalta-se assim o enorme esforço de sistematização e de pesquisa que contribuiu para a formulação, a implementação e a avaliação pontual dessas políticas.

No entanto, os autores apresentados neste texto reforçam as críticas sobre os problemas teóricos da abordagem do desenvolvimento territorial e seus métodos de análise comparativa entre regiões com características objetivas semelhantes, mas essencialmente divergentes no que concerne ao dinamismo econômico, social e ambiental e que tentam explicar essas diferenças a partir da noção de “capital social”. Retomando as críticas trazidas por Abramovay, tais estudos, não raro, transformaram-se em recomendações de ações para organizações públicas e privadas em prol do desenvolvimento dessas regiões, tendo como base análises comparativas, com foco nas dinâmicas culturais (maior ou menor abertura social) como fator explicativo causal para as diferenças entre regiões mais ou menos desenvolvidas.

As discussões desenvolvidas neste trabalho levam a refletir que ainda persistem as dificuldades em mobilizar conceitos e, conseqüentemente, operacionalizá-los em indicadores que permitam compreender e analisar essas regiões de forma ampla e comparativa. Mesmo que exista produção de evidências, como, por exemplo, o estudo do território do MATOPIBA e do próprio Vale do Rio Pardo, como é possível analisar empiricamente o desenvolvimento de outras regiões que apresentam estruturais sociais e econômicas diferentes dessas evidências? Seria possível adotar um modelo teórico-empírico para o conjunto das diferentes regiões rurais ou interioranas do Brasil, efetivando, assim, uma análise que permita comparações e explicações sobre os motivos que levam determinadas regiões ao desenvolvimento e outras a permanecerem estagnadas? Ou será que cada região, em função da sua especificidade e de suas particularidades, demandaria um arcabouço teórico distinto e, conseqüentemente, operacionalizações conceituais diferentes? Por fim, como poderiam os gestores e *stakeholders* planejar e executar políticas públicas em prol do desenvolvimento regional, seja em âmbito federal ou estadual, diante de tanta diversidade territorial?



NOTAS

- ¹ Este trabalho é produto do projeto de pesquisa registrado sob o Termo de Outorga número 18/2551-0000540-1. Edital 04/2018, FAPERGS – CAPES
- ² Essa discussão será aprofundada na seção 4 deste trabalho.
- ³ Este trabalho não tem como objetivo discutir ou apresentar as diferentes interpretações sobre a perspectiva do *continuum* rural-urbano. No entanto, é importante tê-la como marco analítico para as discussões que seguem.
- ⁴ Destaca-se as análises dicotômicas entre rural-urbano, a abordagem do *continuum* rural-urbano.
- ⁵ Agradecemos as contribuições do colega prof da UFABC Dr. Arilson Favareto, principalmente nesta seção, pois muito do texto ora aqui apresentado é resultado da discussão, dos questionamentos e dos esclarecimentos por ele prestados.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. *In*: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. **Desarrollo Rural – Organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus,, 2006. p. 51-70

ABRAMOVAY, Ricardo. **Para uma teoria dos estudos territoriais**. 2011. Disponível em: http://nmdsc.paginas.ufsc.br/files/2011/05/Abramovay_Para_uma_teor%C3%ADa_dos_estudos_territoriais.pdf. Acesso em: out. 2019.

BECKER, Dinizar Fermiano. Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. *In*: BECKER, Dinizar; BANDEIRA, Pedro (org.). **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. v.1, p. 129-150.

BERDEGUÉ, Julio; BEBBINGTON, Anthony; ESCOBAL, Javier. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. **World**



Development, [s.l.], v. 73, p. 1-10, set. 2015.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? *In*: BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro (org.).

Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. v.1, p. 151-185.

CARNEIRO, Maria José. O ideal rurano: campo e cidade no imaginário de jovens rurais. *In*: SILVA, F. C. T.; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. (org.). **Mundo rural e política**: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

CARNEIRO, Maria José. “Rural” como categoria de Pensamento”. **Revista Ruris**, Campinas, v. 2, n.1, p.9-38, 2008.

CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. Sobre o Conceito de Região. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v. 5, 2000.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão** - do agrário ao territorial. 2006. 220f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. DOI:10.11606/T.90.2006.tde-24042008-113514. Acesso em: 18 mar. 2020.

FAVARETO, Arilson da Silva. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, num. 24, n. 68, 2010.

FAVARETO, Arilson da Silva *et al.* Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015.

FAVARETO, Arilson da Silva; LOTTA, Gabriela. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. **Redes (Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, p. 11-38, 2017. ISSN 1982-6745. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10409>. Acesso em: 24 mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10409>.

GUERIN, Yhevelin. Serrano; DEPONTI, Cidonea Machado.; FELIPPI, Ângela. Cristina. Trevisan. Novos Olhares sobre a



Ruralidade. *In*: ESCOSTEGUY, A. C. D. (coord.). **As tecnologias de comunicação no cotidiano de famílias rurais: (re)configurações de uma ruralidade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019. *E-book*, p. 32-52.

SABOURIN, Eric . Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. *In*: SABOURIN, Eeric; TEIXEIRA, O. A. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais conceitos, controvérsias e experiências**. Petrolina: Embrapa, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio; BLUME, Roni. Ensaio para Uma abordagem Territorial da Ruralidade: em busca de uma metodologia. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.109-135, 2004.

SOROKIN, Peter.; ZIMMERMAN, Carle.; GALPIN, Charles. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. *In*: MARTINS, José de Souza (org.) **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1986.

WANDERLEY, Maria Nazaré Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 87-145, 2000.

WANDERLEY, Maria Nazaré Baudel; FAVARETO, Arilson da Silva. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. *In*: MIRANDA, Carlos; SILVA, Heithel (org.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013. v. 21.

VEIGA, José Eli da. Nem tudo é urbano. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, 2004a.

VEIGA, José Eli da. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.18, n.51, 2004b.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, 2017.



AS MEDIAÇÕES DE JESÚS MARTÍN-BARBERO E OS ESTUDOS DE COMUNICAÇÃO NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹

Ângela Cristina Trevisan Felippi

Introdução

A centralidade ímpar que a cultura e a comunicação alcançaram nas últimas décadas, apontada por, entre outros, Stuart Hall (1997), tem impactado sobre diversas áreas do conhecimento e requerido respostas aos problemas de pesquisa que nelas surgem levando em conta este “novo” lugar da cultura. O Desenvolvimento Regional é uma das áreas acadêmicas cuja expansão da produção, da circulação e do consumo de bens culturais e comunicacionais na escala global, assim como pelos seus efeitos nos territórios, tem exigido um esforço de ampliação das lentes teóricas e das possibilidades metodológicas.

Os estudos sobre desenvolvimento não são uma novidade. Emergem no contexto pós II Guerra Mundial, dos movimentos das potências vencedoras e da nova divisão do trabalho imposta pelo capitalismo do século XX. No entanto, ao longo da segunda metade do século passado, com a crise no sistema e o avanço da onda neoliberal, a crença no planejamento estatal decaiu e com ela o recuo da reflexão acadêmica a respeito do desenvolvimento, especialmente na perspectiva das regiões. Porém, a partir dos anos de 1990, há a “[...] reemergência e proliferação das temáticas do desenvolvimento e território”, com atualização dos objetos e alargamento das bases teóricas, concomitante com a ocorrência de práticas sociais com novos discursos e estratégias de intervenção (BRANDÃO, 2008, p. 1).

No que diz respeito à cultura e à comunicação, as preocupações recentes da pesquisa em Desenvolvimento Regional são de compreender tanto o que o capitalismo lança aos territórios como um ordenamento global por meio da produção simbólica, como com o que refrata deles (FELIPPI; BRANDT, 2016; CARNIELLO; SANTOS, 2013; CARNIELLO *et al.*, 2016).



Inclusive, esse segundo foco talvez se mostre como o mais instigante aos pesquisadores da área, por conta de possibilitar tanto perceber os arranjos nos territórios do que é proposto pelo capital global, entre os quais os acordos, as resiliências ou as resistências. Interessam ver nesses movimentos, sobretudo, possibilidades para um “outro desenvolvimento” (SEN, 2010),² no sentido de uma pluralidade de caminhos para desenvolvimentos das distintas regiões, quicá mais endógenos, inclusivos, relacionados às liberdades sugeridas por Amartya Sen¹.

A relação entre cultura, comunicação e desenvolvimento nasce no contexto desenvolvimentista do século XX, em diferentes campos disciplinares e interdisciplinares. Mas contemporaneamente tem sido ressignificada, buscando saídas para a visão instrumental da comunicação *para o* desenvolvimento proposta no passado. As áreas que a tratam estão desafiadas a encontrar teorias e metodologias capazes de dar conta das suas problemáticas. No âmbito do campo interdisciplinar do Desenvolvimento Regional, cultura, comunicação e desenvolvimento têm inúmeras abordagens, acionadas muito a partir dos objetos empíricos tomados para estudo. Os estudos culturais e neles a teoria das mediações têm se mostrado uma possibilidade para esses estudos, efetivada no Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Rio Grande do Sul, Brasil.

Dito isso, a proposta deste artigo é a de recuperar a trajetória recente e em construção da apropriação dos estudos culturais no Desenvolvimento Regional. Especificamente neste momento se recorta nas iniciativas que se valem da teoria das mediações e alguns dos mapas propostos por Martín-Barbero (2009). Portanto, inicialmente, será apresentada a área do Desenvolvimento Regional; na sequência, faz-se um breve apanhado da relação entre cultura, comunicação e desenvolvimento, para depois se tratar dos pontos de tangência entre a teoria das mediações e algumas perspectivas teóricas do Desenvolvimento Regional. A seguir, são trazidas algumas pesquisas realizadas no âmbito do Desenvolvimento Regional da UNISC apresentando seu desenho metodológico e as principais aproximações teóricas e, ao final, são feitas considerações sobre o realizado e elencados alguns desafios.



Desenvolvimento Regional e a interdisciplinaridade

A origem dos estudos sobre o desenvolvimento está associada ao planejamento estatal no pós II Guerra Mundial, num contexto marcado pelo mundo polarizado. No período, mundo ocidental, as concepções de desenvolvimento que se colocaram – na elaboração teórica e na prática – tiveram no crescimento econômico o indicativo do desenvolvimento, ainda que, no decorrer das décadas, momentos de intensa centralização do Estado são seguidos de períodos de descrédito na regulação estatal e abertura para o autocontrole do mercado.

No último quarto do século passado, em decorrência de crises do capitalismo, novas concepções teóricas ganham espaço, introduzindo novas dimensões na aferição do desenvolvimento de países ou regiões. Outras variáveis além da econômica passam a ser consideradas, como a social, a ambiental, a política e a cultural, inclusive abrigadas na categoria do *território*,³ que incorpora a compreensão da diversidade regional como um componente para esses estudos (BRANDÃO, 2008; THEIS; GALVÃO, 2012). Numa visão do desenvolvimento como um processo que garante inclusão em diferentes aspectos e soberania aos povos, destacam-se as propostas do *bien vivir* andino, das liberdades (Amartya Sen), o desenvolvimento territorial baseado na qualidade e especificidade (Bernard Pecqueur).

Institucionalmente, no Brasil, os estudos sobre desenvolvimento existem desde os anos de 1950, quando o planejamento estatal tem destaque. No final do século XX, são criados os programas de *stricto sensu* nas universidades, além de outros centros de estudos, governamentais ou não governamentais. Nos anos de 1990, inauguram-se os programas especificamente voltados à pesquisa em desenvolvimento regional, num momento em que o tema “[...] vem recebendo atenção crescente [...], seja no meio acadêmico, ou junto às inúmeras iniciativas de governos e da sociedade organizada, preocupados em imprimir novas dinâmicas aos processos de produção de qualidade de vida junto à população” (ETGES, 2005, p. 47-48).



Atualmente, os programas de pós-graduação com concentração em Desenvolvimento Regional pertencem à área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia (PLURD) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), situados na grande área das Ciências Sociais e Aplicadas. São três subáreas, sendo Planejamento Urbano, do Desenvolvimento Regional e da Demografia. Na área do PLURD, alguns fenômenos se destacam nas últimas duas décadas. Um é o crescimento vertiginoso dos programas da área, que passam de seis para 47 entre 1998 e 2016, na esteira do crescimento recente do ensino superior brasileiro, mas percentualmente acima do mesmo (BRASIL, 2017). O segundo, a ampliação significativa dos programas da subárea de Desenvolvimento Regional, que embora a precisão do número seja complexa, dado o fato de que muitos programas se concentram em duas subáreas, por exemplo, no entanto, percebe-se que há um predomínio numérico do Desenvolvimento Regional, invertendo um quadro histórico. E um terceiro, que é a interiorização dos programas com concentração em Desenvolvimento Regional, com a criação de mestrados e doutorados nas regiões Centro Oeste, Norte e em municípios no oeste dos estados da Região Sul, situação identificada por Etges *et al.*(2016).

A pesquisa recente em Desenvolvimento Regional se alicerça na interdisciplinaridade,⁴ com a influência predominante dos estudos da Economia e da Geografia, associados ao proposto por Ciências Sociais, Arquitetura, Antropologia, Comunicação, Saúde, História, Administração, entre outras. O desafio tem sido o de construir referenciais próprios para a área, e manter-se aberto ao que é pensado em outras, garantindo a perspectiva multidimensional dos processos estudados, compreendendo as regiões e seus territórios em sua complexidade e na relação com outras escalas de análise. Até porque,

o espaço regional comporta múltiplas territorialidades, decorrentes das diferentes ações presentes na região. A especificidade das distintas territorialidades não implica a inexistência de relação entre elas no espaço regional, há uma conexão estrutural e estruturante entre os territórios. (CARNIELLO *et al.*, 2016, p. 8).



O Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado (PPGDR) – da Universidade de Santa Cruz do Sul foi o pioneiro no Brasil a se concentrar em Desenvolvimento Regional. Completa 25 anos em 2019. Tem três linhas de pesquisa: *Território, planejamento e sustentabilidade; Estado, instituições e democracia; Organizações, mercado e desenvolvimento*. O corpo docente vem de diferentes formações disciplinares, assim como os mestrandos e doutorandos, que, inclusive, são oriundos de todas macrorregiões brasileiras, especialmente do Sul, Centro Oeste e Norte. O PPGDR formou aproximadamente 350 mestres e 70 doutores e tem nota cinco na avaliação da Capes.

No PPGDR, assim como em boa parte dos programas do PLURD, a dimensão cultural e nela, a comunicacional – é considerada nas análises. O esforço é pela tomada do termo cultura numa visão antropológica, ampla, que permite a estreita relação entre cultura e comunicação. Nesse sentido, o programa tem em duas disciplinas eletivas o debate das temáticas abarcadas pela relação entre cultura e desenvolvimento, a *Sociedade, Cultura e Desenvolvimento Regional* e a *Processos de Construção de Identidades Regionais*. E oferece a possibilidade da ocorrência de disciplinas especiais, como as já editadas *Metodologia qualitativa - análise do discurso, comunicação, Cidadania e desenvolvimento* e *Comunicação e desenvolvimento regional*. Ao menos três dezenas de dissertações e um pouco menos desse número em teses se dedicaram a estudar questões do desenvolvimento regional pela abordagem cultural (UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL,[2018]).

Como dito acima, a força da cultura no período presente, no que tange tanto ao volume das produções culturais e seus efeitos, entre os quais a constituição dos universos simbólicos dos sujeitos, tem exigido cada vez mais incorporá-la às reflexões do Desenvolvimento Regional.

Cultura, comunicação e desenvolvimento

A relação entre cultura e desenvolvimento começa a adquirir positividade nos estudos de desenvolvimento a partir dos anos de 1980, tendo como marco a preocupação da Organização das Nações



Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Diversos documentos dessa organização apontam para a valorização da cultura nos projetos de desenvolvimento (CANCLINI *et al.*, 2003). No Brasil, Celso Furtado talvez tenha sido o primeiro a levantar a questão, em estudos contemporâneos às manifestações da UNESCO.

Porém, a aproximação entre cultura e desenvolvimento é anterior, data da metade do século XX. Foi presente desde o princípio das discussões sobre desenvolvimento, seja na academia, ou nas instâncias governamentais e de intervenção social. No entanto, numa visão determinista, cultura era tida como entrave ou obstáculo ao desenvolvimento quando tomados os modos de vida das comunidades e sociedades que não se enquadravam no modelo de desenvolvimento ocidental hegemônico, e, portanto, obstáculos a sua modernização (YÚDICE, 2006).

Do final do século passado para cá, movimentos sociais, apoiados por uma vertente da pesquisa acadêmica, reivindicam o direito dos povos a seus modos de viver, observando-os ou como formas de resistência e resiliência ao proposto pela hegemonia, ou como germen de outras proposições de desenvolvimento. Do mesmo modo, cultura deixa de ser vista como um problema até mesmo para os projetos hegemônicos como aqueles financiados pelos organismos internacionais e corporações, que consideram os arranjos particulares das sociedades para seus projetos. A cultura passa a ser estratégica para essas organizações, um “recurso”, nas palavras de Yúdice (2006).

Desse espectro mais largo da cultura, a comunicação, tanto a interpessoal, como a mediada, foi historicamente compreendida de forma particular em relação aos demais componentes da cultura. Foi instrumentalmente utilizada nos projetos de intervenção desenvolvimentista desde a metade do século XX, ancorada especialmente em teóricos funcionalistas da *Mass communication research* norte-americana, entre os quais se destacam Everett M. Rogers, Wilbur Schramm e Daniel Lerner. A oferta de informação às sociedades “em desenvolvimento” estava baseada na persuasão.

No entanto, ainda nos anos de 1960, as fragilidades dos modelos da chamada *comunicação para o desenvolvimento*



começam a ser identificadas. Nesse sentido, vale menção à obra de Paulo Freire, que propõe a comunicação dialógica como contraponto ao que vinha sendo praticado. No período, a reflexão em comunicação no subcontinente começa a receber influência de outras perspectivas, entre as quais a Teoria Crítica, cuja exposição da força ideológica da indústria cultural emergente na região oferece base para compreender também a função da comunicação embutida no projeto modernizador vindo dos países centrais. Armand Mattelart, Antonio Pasquali, Luis Ramiro Beltrán, Eliseo Verón, entre outros, têm obras que fazem a reflexão a respeito.

Essa crítica levou à construção do pensamento e de práticas comunicacionais relacionadas ao desenvolvimento distintas das anteriores. Com semelhanças e diferenças entre si, foram agrupadas nas categorias de comunicação alternativa, popular, participativa, comunitária e, mais recentemente, cidadã, com diferentes autores e centros de estudos engajados em produzir e sistematizar esse conhecimento, bem como agentes envolvidos em sua implementação. Embora mereça destaque que ainda se mantém, na pesquisa e na intervenção, em alguns espaços, a perspectiva tradicional da comunicação para o desenvolvimento.

No momento presente, a aproximação entre comunicação e desenvolvimento se reconfigura, à luz de novo contexto comunicacional que se formou com a comunicação digital e em rede, arregimentada pela globalização (CARNIELLO *et al.*, 2016). Um contexto paradoxal, pois ao mesmo tempo ocorre um “[...] adensamento da rede de interdependências financeiras e comerciais envolvendo nações e regiões.” (PECQUEUR, 2009, p. 79) para o qual a comunicação concorre, oferece possibilidades tecnológicas para a emergência de novas práticas e atores, dadas a facilidade de acesso às tecnologias digitais de produção e difusão de conteúdo (TUFTE, 2015).

Produções teóricas contemporâneas de diferentes matizes, na relação com as referências históricas acima elencadas, têm sido acionadas para dar conta dos desafios para a pesquisa que este contexto traz.

Destarte, faz-se aqui um esforço de sistematização de como



cultura, comunicação e desenvolvimento (regional) são estudados atualmente, chegando-se a quatro frentes temáticas, que ganham abordagens teóricas distintas:

a) cultura tomada como um conjunto de simbolizações e práticas sobre o mundo, portanto seu estudo no Desenvolvimento Regional dedica-se à compreensão das manifestações culturais materiais e imateriais de grupos sociais específicos, como comunidades tradicionais, por exemplo, com vistas a compreender as mentalidades e pensar o desenvolvimento a partir delas, respeitando os modos de vida desses grupos;

b) os movimentos econômicos e políticos das indústrias culturais nos diferentes territórios e escalas, procurando entender como essas indústrias se consolidam no capitalismo global, bem como as articulações entre agentes públicos e privados;

c) a produção simbólica feita a partir das indústrias culturais hegemônicas e das não-hegemônicas, analisando os discursos, as disputas por visibilidade dos agentes sociais, as apropriações por parte dos sujeitos, entre outros aspectos do proposto nos produtos comunicacionais e culturais, percebendo as disputas pela hegemonia por meio do simbólico;

d) e a cultura e a comunicação enquanto recurso social e econômico, empreendida em projetos privados, públicos e da sociedade civil, investigando os desdobramentos tanto na agregação dos grupos, como na exploração da cultura pelo capital.

Nesse sentido, os estudos culturais têm se mostrado uma via para estudar a cultura e comunicação no Desenvolvimento Regional (FELIPPI; BRANDT, 2016). Os estudos culturais – tanto de matriz britânica, quanto latino-americana –, oferecem aderência às abordagens teóricas do campo do Desenvolvimento Regional em diversos aspectos, aos quais se destacam a visão processual e multidimensional da realidade, além da concepção alargada de cultura.



Teoria das Mediações no Desenvolvimento Regional

A teoria das mediações apresenta proposições convergentes com teorias que têm espaço na área do Desenvolvimento Regional, nas quais se incluem a geografia cultural, a economia da cultura, a economia política e os estudos sobre território. A visão alargada de cultura, que vem dos estudos culturais, também autoriza alcançar temáticas não tradicionais na abordagem cultural do desenvolvimento e estabelecer uma relação mais profícua entre cultura, comunicação e desenvolvimento. Do mesmo modo, coloca comunicação e cultura numa relação direta.

O primeiro aspecto de tangência entre as áreas está na própria concepção de cultura, de prática de significação, cuja elaboração simbólica sobre o mundo se coloca em ações e objetos. Sua materialidade se mostra no território, como articula, em entrevista, o geógrafo Rogério Haesbaert da Costa: “O próprio território traduz elementos culturais de uma maneira muito própria. Pode-se fazer uma leitura da cultura pela dimensão material dela que o espaço incorpora” (COSTA, 2016, doc. não paginado).

Do mesmo modo, o reconhecimento do lugar dinâmico da cultura, da sua processualidade, do papel ativo dos sujeitos e das negociações entre o subalterno e o hegemônico, ao que poderíamos acrescentar, internas e transversais ao território, são outras costuras possíveis entre a teoria de Martín-Barbero (2002, 2009) e a área do Desenvolvimento Regional. A categoria do popular, por exemplo, é cara aos estudos de Desenvolvimento Regional contemporâneos, e encontra atualização na obra do autor. Assim como vale destaque o fato dessa teoria ser gestada na América Latina, próxima da realidade que busca explicar, o que coaduna com os estudos contemporâneos sobre desenvolvimento regional, que buscam olhar para os territórios e suas delimitações regionais a partir das suas especificidades e, a partir delas, pensar seu desenvolvimento.

Destarte, na proposta das mediações desenvolvidas por Martín-Barbero, destaca-se que “[...] a inscrição da comunicação na cultura deixou de ser mero assunto cultural, pois é tanto a economia como a política as que estão comprometidas com o que aí se produz” (MARTÍN-BARBERO, 2002, p. 224), numa combinação de fenômenos.



Dito isso, parte-se para a apresentação de duas apropriações da teoria das mediações em estudos orientados no PPGDR, em uma dissertação e uma tese. Antes, é retomada uma tese que, embora realizada no âmbito de um programa de pós-graduação em Comunicação, introduz o exercício de pensar as mediações para o estudo de uma dada dinâmica regional.

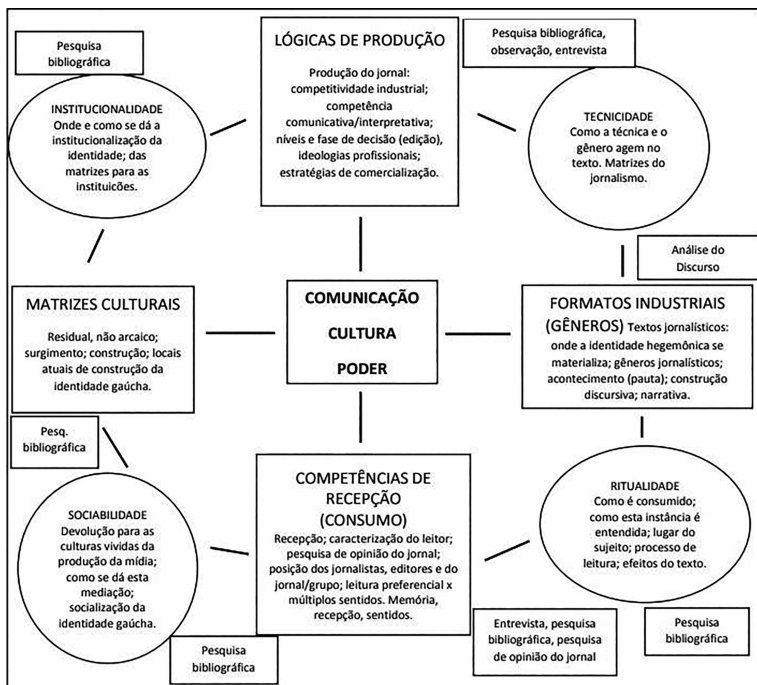
A apropriação da teoria das mediações para a construção de objetos que tratem de problemáticas da dimensão cultural dos estudos de desenvolvimento e região foi realizada no âmbito do doutoramento da autora deste artigo, no campo da Comunicação, trabalho concluído em 2006. Na tese, foi explorada a prática jornalística observando seu processo produtivo por meio do mapa noturno, desenho metodológico proposto para o estudo das mediações, apresentado por Martín-Barbero no prefácio da quinta edição de *Dos meios às mediações*, publicada em 2003, pela *Universidade Federal do Rio de Janeiro* e reeditada mais tarde (MARTÍN-BARBERO, 2009). A tese explora

[...] uma vinculação entre sistemas simbólicos e relações de poder e, por sua vez, privilegia uma versão dos estudos culturais que dá preferência à materialidade social da cultura e a sua dimensão simbólico-política, ao contrário de outras versões que enfatizam a materialidade estética. (FELIPPI, ESCOSTEGUY, 2013, p.3).

Embora a tese se situe no campo da Comunicação, é feito esforço no sentido de contemplar o processo produtivo integral do jornalismo, observando as quatro mediações figuradas no mapa noturno, estabelecendo relações com o político, o econômico, o tecnológico e o social. Segue a reelaboração do mapa para a referida tese:



Figura 1 - Mapa metodológico de tese a partir do mapa noturno das mediações de Martín-Barbero

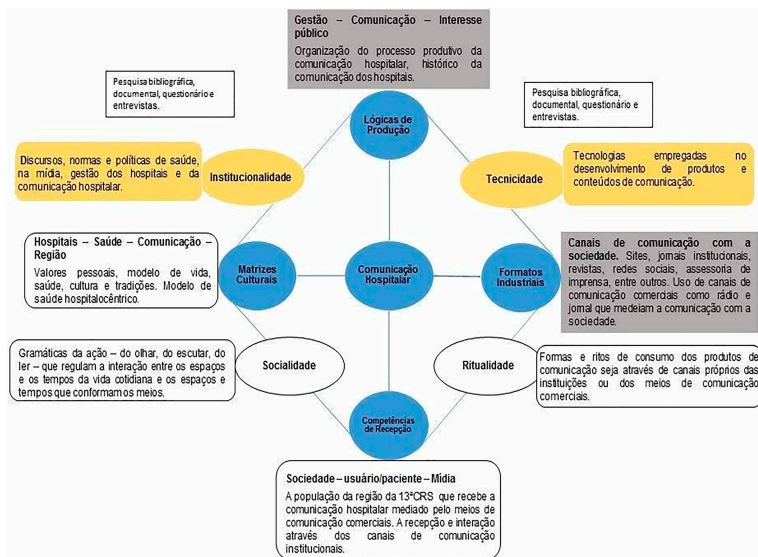


Fonte: Adaptado de Felippi (2008).

No âmbito do PPGDR, é construída, sob orientação da autora deste artigo, a dissertação intitulada *Comunicação Pública e saúde: o processo produtivo e suas mediações na comunicação hospitalar na 13ª Coordenadoria Regional de Saúde do Rio Grande do Sul* (HOSS, 2017). A pesquisa aciona o mesmo protocolo analítico de Martín-Barbero utilizado na tese acima para o estudo dos complexos processos da comunicação em saúde de região específica, articulando as mediações da institucionalidade e da tecnicidade, focando nos momentos das “lógicas da produção” e do “dos formatos industriais” do processo produtivo da comunicação externa dos hospitais. Por meio do mapa, pode-se ancorar nos estudos culturais a discussão que articulou políticas públicas e regionalização da saúde com a comunicação pública,

como ilustrado a seguir pelo mapa metodológico construído pela autora da dissertação.

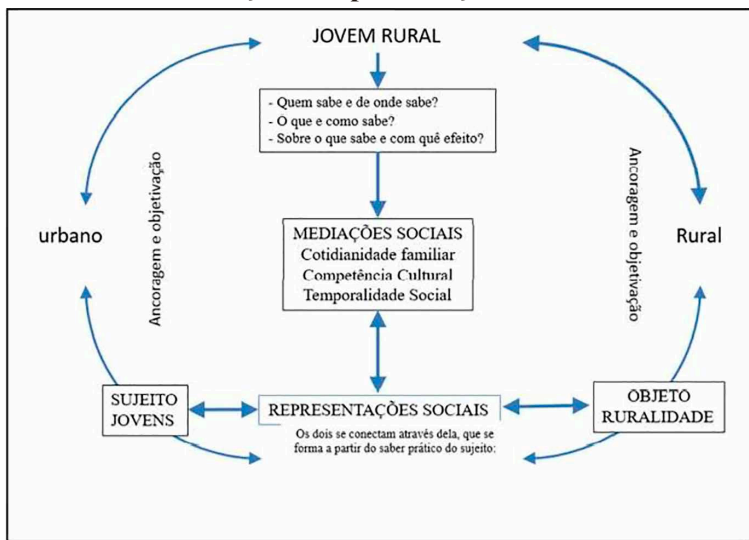
Figura 2 - Mapa metodológico de dissertação a partir do mapa noturno das mediações de Martín-Barbero



Fonte: Hoss (2017).

A tese com a qual se ilustra outra apropriação da teoria das mediações se dedica com originalidade a propor a aproximação da teoria das mediações com a teoria das representações sociais. *Múltiplos olhares, múltiplas mediações: as representações sociais da ruralidade entre os jovens rurais da microrregião de Santa Cruz do Sul* (GUERIN, 2017)⁵ se debruça a compreender a juventude rural de uma dada região e a construção das representações sobre as ruralidades. A autora da tese se vale das mediações da cotidianidade familiar, da temporalidade social e da competência cultural, num contexto de introdução das tecnologias da informação e comunicação (TIC) no cotidiano dos jovens. A tese constrói uma proposta de mapa de análise articulando as duas perspectivas teóricas, a seguir apresentado.

Figura 3 - Mapa metodológico de tese a partir das mediações e representações sociais



Fonte: Guerin (2017).

Os trabalhos descritos são alguns entre os desenvolvidos no domínio do PPGDR tomando a teoria das mediações de Martín-Barbero.⁶ Outros estudos orientados, mencionados aqui a título de ilustração, optaram por outras propostas metodológicas ainda no intuito de considerar a processualidade da comunicação e da cultura, amparados pelos estudos culturais, construindo objetos de pesquisa no Desenvolvimento Regional num esforço interdisciplinar.

Considerações finais

Os estudos de Desenvolvimento Regional têm contemplado o universo simbólico das sociedades, no entanto, precisam avançar mais na compreensão das mentalidades e da materialidade das mesmas nos territórios.



O artigo elencou brevemente alguns pilares da teoria das mediações e suas possíveis contribuições para a reflexão, nesse sentido, sobre cultura e comunicação no Desenvolvimento Regional. Os aspectos apontados no texto podem ser acionados para pesquisas nas quatro temáticas agrupadas em eixos, identificados na seção três do artigo, que dão conta da compreensão da cultura e da comunicação como práticas simbólicas, dos movimentos das indústrias culturais sobre as regiões, da produção simbólica das indústrias culturais e da cultura e comunicação como recurso para o desenvolvimento.

Posteriormente, buscou-se apresentar alguns dos trabalhos desenvolvidos no PPGDR, que ilustram a aproximação, identificando-se seus desenhos metodológicos e sua vinculação teórica com a teoria das mediações. Conforme já observado em trabalho anterior, a preocupação da tomada da perspectiva de análise da cultura e da comunicação no Desenvolvimento Regional tem se caracterizado pela preocupação com sua dimensão simbólico-política.

Acredita-se que esse caminho permite avançar nos estudos de cultura, comunicação e desenvolvimento, pela via da interdisciplinaridade, e escapar de ciladas, como a das visões maniqueístas em torno da cultura e do desenvolvimento. Visões que têm colocado a cultura como “entrave”, ou a reduzido a mercadoria em projetos econômicos ou, ainda, a tomado como meio para aglutinar distintos grupos sociais em projetos de região, amalgamados em “identidades regionais” sem tensionar sobre as relações de poder existentes nos territórios. Destaca-se que está em curso um exercício de sistematização dessa aproximação entre estudos culturais e desenvolvimento, estabelecendo mais organizadamente ponto de tangência e possibilidades de emprego da aproximação.

NOTAS

- ¹ O capítulo é fruto de apresentação no colóquio realizado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em novembro de 2017, comemorativo aos 30 anos da obra **De los medios a las mediaciones**, de Jesús Martín-Barbero, e foi publicado em dossiê da Intexto (n. 43, set./dez. 2018, <http://dx.doi.org/10.19132/1807-8583201843.135-150>), revista do PPGCOM-UFRGS, que repercutiu o colóquio.



- ² A teoria do desenvolvimento elaborada por Amartya Sen baseia o desenvolvimento humano pleno na conquista de um conjunto de liberdades, agrupadas em duas categorias, as instrumentais e as substantivas (SEN, 2010).
- ³ Território se refere ao espaço vivido, apropriado pelos sujeitos, o local onde o desenvolvimento se articula, tomado de forma multidimensional - geográfica, social, econômica, política, cultural -, dimensões que manifestam elementos materiais e imateriais do território.
- ⁴ Em que pese merece nota a constatação presente no relatório de área da Capes, relativo à avaliação trienal de 2014-2016, que embora reconheça a expansão territorial dos programas de pós-graduação do PLURD, aponta para a concentração dos mesmos nas regiões Sul e Sudeste, havendo dez estados da federação ainda sem dessa área (BRASIL, 2017).
- ⁵ A tese foi orientada pela autora deste artigo e co-orientada por Cidonea Machado Deponti, do PPGDR da UNISC.
- ⁶ Merece destaque a dissertação de Cristiane Greiwe Bortoluzzi, *Do Barro de A Caverna ao cobertor mostardeiro: o artesanato a partir de uma perspectiva territorial* (BORTOLUZZI, 2017), que aciona o “mapa noturno” de Martín-Barbero (2009) para compreender como os capitais territoriais repercutem no processo produtivo do artesanato tradicional entendido enquanto produto da cultura popular. A dissertação não é apresentada neste artigo, que foca em pesquisas cuja preocupação era a dimensão comunicacional.

REFERÊNCIAS

BORTOLUZZI, Cristiane Greiwe. **Do barro de A Caverna ao cobertor mostardeiro: o artesanato a partir de uma perspectiva territorial**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

BRANDÃO. Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. *In*: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos R. S. (org.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: Editora da UFBA, 2008, v. 1, p. 150-185.



CANCLINI, Nestor *et al.* **Políticas culturais para o desenvolvimento**: uma base de dados para a cultura. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. relatório de avaliação 2013-2016 QUADRIENAL 2017. 2017.

CARNIELLO, Mônica Franchi *et al.* Comunicação para o desenvolvimento: considerações para uma construção de interfaces temáticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 12, n. 4, p. 3-30, 2016.

CARNIELLO, Mônica Franchi; SANTOS, Moacir José dos. Comunicação e desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 9, n. 9, p. 325-345, 2013.

COSTA, Rogério Haesbaert da. Relação da geografia com a cultura [entrevista]. In: OBSERVATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. [Portal]. Santa Cruz do Sul, 2016.

ETGES, Virgínia Elisabeta. Desenvolvimento Regional sustentável: o território como paradigma. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3, p. 47-55, set./dez. 2005.

ETGES, Virgínia Elisabeta *et al.* A“interiorização” da Pesquisa e da Pós-Graduação no Brasil: o caso dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL ESTADO E SOCIEDADE, 3., 2016, Blumenau. **Anais Eletrônicos [...]** Blumenau: FURB, 2016.

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan. **Jornalismo e identidade cultural**: construção da identidade gaúcha em Zero Hora. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. (Série Conhecimento, 46).

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; BRANDT, Grazielle Betina. Aproximações entre estudos culturais e desenvolvimento regional: uma proposta teórico metodológica para estudar a comunicação na interdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 12, n. 4, p. 44-63, 2016.



FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; ESCOSTEGUY, Ana Carolina. Jornalismo e estudos culturais: a contribuição de Jesús Martín-Barbero. **Rumores**, São Paulo, v. 7, p. 8-27, 2013.

GUERIN, Yhevelin Serrano. **Múltiplos olhares, múltiplas mediações**: as representações sociais da realidade entre os jovens rurais da microrregião de Santa Cruz do Sul. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p 15-46, 1997.

HOSS, Lúdia Schwantz. **Comunicação pública e saúde**: o processo produtivo e suas mediações na comunicação hospitalar na 13ª coordenadoria regional de saúde do Rio Grande do Sul. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. 6. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Ofício de cartógrafo**: travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PECQUEUR, Bernard. Reinventando a economia. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 79-105, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THEIS, Ivo Marcos; GALVÃO, Antônio Carlos F. Formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 55-69, 2012.

TUFTE, Thomas. Communication and social change: reclaiming 'the political'. **Glocal Times**, Malmo, n. 22/23, p. 1-4, 2015.



UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional: mestrado e doutorado. Santa Cruz do Sul, [2018].

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.



TRABALHO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS OCORRIDAS A PARTIR DAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX

Marco André Cadoná

Introdução

Apresenta-se, neste ensaio, uma análise das transformações que, no contexto da reestruturação do modo de produção capitalista, ocorrem no “mundo do trabalho”. Destaca-se, assim, algumas tendências que podem ser percebidas quando se pergunta o que está acontecendo com o trabalho humano, com a organização do processo de trabalho, com a remuneração dos trabalhadores, com os mecanismos sociais e legais de proteção ao trabalho, mesmo com as formas de representação sociopolítica dos trabalhadores. No horizonte dessa análise está a pretensão de levantar questões teóricas para uma melhor compreensão de um fenômeno histórico que tem central importância nas sociedades contemporâneas: a precarização do trabalho implicada na fase mais recente de desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Como pressuposto teórico e metodológico, considera-se que as transformações que ocorrem no mundo do trabalho são profundamente condicionadas pela dinâmica histórica de reestruturação do modo de produção capitalista, em curso desde as últimas décadas do século. Como é amplamente conhecido, ainda no final da década de 1960 e início da década de 1970 os países capitalistas centrais vivenciaram uma crise estrutural, que questionou radicalmente os pressupostos que garantiram, naqueles países e entre as décadas de 1940 e 1960, um período de crescimento econômico com distribuição de renda. Em decorrência daquela crise estrutural, a partir das últimas décadas do século XX ocorreu um processo de transformações no modo capitalista de produção, em nível global, que configurou uma nova fase de desenvolvimento capitalista, cujas características principais podem ser reunidas em dois eixos principais: uma profunda *reestruturação produtiva*, manifestada em



dinâmicas de flexibilização nos padrões de organização do processo de trabalho e da produção, nos produtos e na lógica de consumo, e com ênfase na financeirização da economia e na mundialização do capital; e um *novo arcaouço político e ideológico*, o neoliberalismo, que desde então define, de forma hegemônica, as orientações que os governos têm adotado na redefinição do lugar do Estado na dinâmica histórica do capitalismo.

Como orientação principal desse processo de reestruturação colocam-se objetivos sistêmicos do modo de produção capitalista: aumentar a produtividade do capital e do trabalho, aprofundar a lógica de produção de mais-valia (excedente econômico) nas relações entre capital e trabalho, mundializar a produção, a comercialização e os mercados, buscando espaços mais atrativos para a valorização do capital e redefinir as funções do Estado capitalista em favor de ganhos de produtividade e de competitividade para o capital e em detrimento aos interesses dos trabalhadores.

As transformações no mundo do trabalho: a dinâmica de intensificação das formas precárias de trabalho

O trabalho humano é uma atividade voltada à produção de bens e serviços, com vistas a contribuir para a reprodução da vida, individual e coletiva. Mas é, ao mesmo tempo, uma forma de mediação do ser humano com a natureza, com sua historicidade, com o processo de trabalho, com os outros seres humanos. É conhecida a afirmação de Marx, segundo o qual:

Antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. [...]. Atuando [...] sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. Desenvolve as potencialidades nela adormecidas e submete ao seu domínio o jogo das forças naturais [...]. (MARX, 1989, p. 202).

Concretamente, portanto, o trabalho, enquanto atividade vital



para o ser humano, é a atividade essencial a partir da qual homens e mulheres estabelecem uma relação que é, ao mesmo tempo, criadora e autocriadora, com a natureza, com o processo de trabalho, com sua historicidade, com os outros seres humanos. Essa é a natureza do trabalho humano, que o apresenta em sua concretude, enquanto atividade vital.

As formas históricas de organização do trabalho, no entanto, não têm compromisso necessário com a realização concreta do trabalho. Pelo contrário, em diferentes formas históricas de organização social do trabalho observa-se que os indivíduos que trabalham têm tolhida a capacidade criadora de trabalho, colocando-se numa condição de explorados e dominados através e no trabalho que realizam.

No modo de produção capitalista, as principais formas de trabalho humano (em especial, o trabalho assalariado) estão submetidas às necessidades que decorrem da lógica de valorização do capital. O trabalho assalariado tem início num contrato de compra e venda de força de trabalho: por um lado, os proprietários de meios de produção (capitalistas) necessitam de uma força de trabalho capaz de mobilizar aqueles meios, garantindo que os mesmos efetivamente mediem o processo de produção; por outro lado, uma massa de indivíduos (trabalhadores assalariados), que não têm meios de produção, necessitam, para garantir a reprodução de suas vidas e dos seus, vender a única propriedade que têm e que produz algum valor, ou seja, a capacidade de trabalho, sua força de trabalho.

O que torna os proprietários dos meios de produção “capitalistas” é que colocam em movimento um processo de produção (articulando meios de produção, força de trabalho e matérias-primas) visando valorizar seus investimentos, ou seja, visando a produção de um excedente econômico ($D + d$). Assim, ao comprar e colocar em movimento meios de produção (máquinas, ferramentas, instalações etc.), matérias-primas e força de trabalho, o capitalista quer que, ao final do processo produtivo, o seu investimento inicial tenha um valor maior, um valor excedente. Nesse processo, a força de trabalho humano tem uma importância especial, pois, diferentemente dos outros elementos do processo de trabalho (matérias-primas e meios de produção), que apenas transferem valor para o produto final, a



força de trabalho humana não somente transfere valor, mas produz um valor novo.

O que distingue a força de trabalho humano é [...] não sua capacidade de produzir um excedente, mas seu caráter inteligente o proposital, que lhe dá infinita adaptabilidade e que produz as condições sociais e culturais para ampliar sua própria produtividade, de modo que seu produto excedente pode ser continuamente ampliado. Do ponto de vista do capitalista, esta potencialidade multilateral dos seres humanos na sociedade é a base sobre a qual efetua-se a ampliação do seu capital. Ele, portanto, empreende todos os meios de aumentar a produção da força de trabalho que comprou quando a põe em ação. Os meios que ele utiliza podem variar desde o obrigar o trabalhador a jornada mais longa possível, como era comum nos inícios do capitalismo, até a utilização dos mais produtivos instrumentos de trabalho e a maior intensidade deste. Seja como for, sempre com vistas a produzir a partir do potencial inerente à força de trabalho o mais valioso efeito do trabalho, porque é isto que lhe renderá o maior excedente e assim o maior lucro. (BRAVERMAN, 1981, p. 58).

Torna-se portanto fundamental para o capitalista que o controle sobre o processo de trabalho passe das mãos do trabalhador para as suas próprias. Esta transição apresenta-se na história como a *alienação progressiva dos processos de produção* do trabalhador; para o capitalista, apresenta-se como o problema de *gerência*. (BRAVERMAN, 1981, p. 59. Grifos no original).

O controle sobre o processo de trabalho e sobre os trabalhadores, portanto, torna-se fundamental, de crucial importância no processo de valorização do capital. E o controle capitalista sobre o trabalho e sobre os trabalhadores não ocorre somente no plano da produção, mas compreende diferentes dimensões da organização do modo de produção capitalista. Na história desse modo de produção, os diferentes padrões de organização da acumulação expressam um conjunto de arranjos que se articulam visando atingir seus objetivos sistêmicos.



Assim, na primeira metade do século XX, o padrão fordista garantiu ao capital o controle social sobre o trabalho e sobre os trabalhadores; sua crise, a partir do início da segunda metade daquele século colocou a necessidade de um novo padrão de acumulação que implicou amplas e profundas transformações não somente no modo de organização do trabalho e da produção, mas, também, na própria dinâmica de atuação do Estado. A questão é, portanto, indicar como essas transformações implicadas na afirmação histórica do padrão flexível de acumulação capitalista repercutiram no trabalho, na organização dos processos de trabalho, nos mercados de trabalho, nos trabalhadores.

Como afirma Ricardo Antunes, tomando como referência histórica a experiência do capitalismo no Brasil, nessa mais recente fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista uma “onda enorme de desregulamentações nas mais distintas esferas do mundo do trabalho” foi desencadeada pelas transformações que ocorreram no capitalismo. A essa “onda” de desregulamentação do mundo do trabalho se somaram “transformações no plano da organização sociotécnica da produção, presenciando-se, ainda, um processo de reterritorialização e mesmo desterritorialização da produção” (ANTUNES, 2006, p. 15).

Essas transformações, no entanto, não são singulares à experiência brasileira, pois são observadas em diferentes partes do planeta, inclusive nos países capitalistas centrais. São transformações que definiram (e definem) um “novo mundo do trabalho”, onde algumas tendências já podem ser identificadas.

Em primeiro lugar, é importante destacar que o próprio trabalho humano, enquanto atividade humana, passou por transformações significativas, decorrentes do modo como a dinâmica do capital torna funcional aos seus interesses a revolução técnico-científica (mas, também, organizacional). Dentre essas transformações, enfatize-se que o trabalho humano se tornou uma atividade que compreende maior conhecimento, ainda que nem todas as atividades realizadas pelos trabalhadores exijam maior conhecimento. Desde a produção numa linha de montagem até a realização de atividades com natureza mais intelectualizada, cada vez mais a tecnologia, as novas formas de organização do trabalho e



da produção, as possibilidades colocadas por cada nova descoberta, a competição nos mercados, expressam uma dinâmica em que o conhecimento se tornou cada vez mais importante para ampliar a capacidade de controle sobre o trabalho e sobre a produção, mas, também, para aumentar a competitividade dos produtos e serviços.

Ainda que não alcancem todos os trabalhadores, muitas vezes ainda inseridos em processos de trabalho onde prevalece o pouco envolvimento e a realização de atividades desprovidas de conhecimento, as transformações que ocorreram no trabalho contribuem para a criação de uma nova “cultura do trabalho”, onde se valoriza cada vez mais a expropriação do saber do trabalhadores.

Uma nova cultura do trabalho que está expressa na concepção de “trabalhador polivalente”, decorrente ainda do modelo japonês de controle do trabalho, que afirma a necessidade do trabalhador dispor, para a empresa, além do seu conhecimento técnico, outras competências, como, por exemplo, o saber-saber (participar de momentos de discussão sobre o processo de produção, onde a gerência espera que o saber operário, adquirido no cotidiano de trabalho, lhe seja disponibilizado, como forma de “racionalizar” trabalho e produção), o saber-gerencial, o saber-ser (um saber comportamental que compreende competências valorizadas pelo “mercado”, tais como ser competitivo, autodeterminação, precisão, receptividade, liderança, capacidade de transferência, resiliência, envolvimento, disciplina, prontidão para ouvir, flexibilidade, perseverança etc.).

Para o caso brasileiro, é importante destacar que desde os anos 1990, o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), uma importante referência no ensino profissional no País (e sob o controle da burguesia industrial que atua no País), adotou uma “proposta pedagógica” em seus cursos profissionalizantes, baseado num modelo chamado “Modelo Petra”. Esse modelo, com origem na Alemanha, passou a orientar o desenvolvimento, em todos os cursos oferecidos, de cinco “qualificações-chave”, cada uma delas constituída por um conjunto de “competências”: qualificação-chave “organização e execução do trabalho” (competências: capacidade de autoavaliação; autossuficiência; coordenação; determinação; precisão; capacidade de planejamento; racionalização; zelo);



qualificação-chave “comunicação interpessoal” (competências: cooperação; empatia; imparcialidade; objetividade na argumentação; liderança emergencial; manutenção do diálogo; integração; participação; receptividade); qualificação-chave “autodesenvolvimento” (competências: prontidão para aprender; utilização de técnicas de aprendizagem; capacidade de pesquisa; capacidade de resolução de problemas; capacidade de transferência; leitura e interpretação de desenhos e circuitos; expressão oral e escrita; leitura e interpretação de textos); qualificação-chave “autonomia e responsabilidade” (competências: consciência de segurança; envolvimento; consciência de qualidade; iniciativa; disciplina; reconhecimento próprias limitações; julgamento); qualificação-chave “resistência à pressão” (competências: capacidade de concentração; tolerância; atenção; perseverança; flexibilidade; prontidão para ouvir) (SENAI, 1997).

Para os trabalhadores, essa “nova cultura do trabalho” não raras vezes resulta numa intensificação da alienação no trabalho, que se expressa na necessidade de manter-se atualizado, de incorporar (e naturalizar) um espírito de insegurança cognitiva (valorizada pelo capital, como forma de forçar o trabalhador a uma maior disponibilização de suas capacidades de atuação no âmbito do trabalho), ampliando seu tempo disponível (inclusive o tempo de lazer) para alcançar uma condição mínima que lhe permita manter-se enquanto proprietário de uma mercadoria (sua força-de-trabalho) de interesse ao e no “mercado”.

Em que pese a “qualificação cognitiva” do trabalho humano, um número crescente de trabalhadores (mesmo os que se esforçam para acompanhar as exigências colocadas pela lógica de “qualificação cognitiva do trabalho”) não encontra trabalho nas sociedades contemporâneas. Observa-se, em diferentes partes do planeta, um “desemprego estrutural”, que decorre das inovações tecnológicas e organizacionais, mas, também, das políticas neoliberais de estabilização econômica, de dinâmicas de mundialização do capital, do modo como empresas redefinem suas estratégias de produção e de competição no mercado.

Nas últimas décadas, diferentes pesquisas têm indicado que o fenômeno do desemprego está presente mesmo nos países capitalistas



centrais, que já há décadas abandonaram políticas de pleno emprego. Um desemprego que se agrava sempre que as crises financeiras condicionam mudanças nas políticas governamentais a partir da orientação neoliberal (ajustes que implicam comprometimento dos investimentos públicos, redução das políticas sociais, prioridade à estabilização financeira e à atração de investimentos do capital financeiro internacionalizado, em detrimento dos interesses dos trabalhadores). Apenas para exemplificar, se considere as taxas de desemprego na Europa durante 2017, que era igual aos 9,1% (em junho de 2017), chegando aos 17,1% na Espanha e aos 21,7% na Grécia (OBSERVADOR, 2017).

O desemprego que está presente nas sociedades contemporâneas não alcança todos os trabalhadores de uma mesma forma. Tende a atingir mais as mulheres, os jovens, os imigrantes, as pessoas com mais idade, as pessoas negras. Na Europa, por exemplo, as taxas de desemprego são significativamente maiores entre a população juvenil; na Grécia, em 2017, enquanto a taxa de desemprego na PEA (População Economicamente Ativa) era de 21,7%, entre as pessoas com menos de 25 anos chegava aos 45,5%; na Espanha, no mesmo ano, a taxa de desemprego na PEA era de 17,1%, aumentando para os 39,2% entre as pessoas com menos de 25 anos (OBSERVADOR, 2017).

No caso brasileiro, as pesquisas do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) também indicam índices superiores de desemprego entre jovens, mulheres, população negra. Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, em 2016 a taxa de desemprego era de 19,4% entre a população negra e de 15,2% entre a população não negra; no mesmo ano e na mesma região metropolitana, a taxa de desemprego entre os homens era de 15,5% e entre as mulheres 18,3% (DIEESE, 2017); em 2009, 46,7% dos desempregados na região metropolitana de Belo Horizonte, 48,3% na região metropolitana de Fortaleza, 49% na região metropolitana do Distrito Federal, 36% na região metropolitana de Salvador e 43% na região de São Paulo eram jovens (DIEESE, 2012).

O desemprego, como assinalava ainda durante a década de 1990 Viviane Forrester (num livro com título sugestivo, “o horror



econômico”), não é em si “nefasto”, “mas o sofrimento que ele gera e que para muitos provém de sua inadequação àquilo que o define, àquilo que o termo ‘desemprego’ projeta” (FORRESTER, 1997, p. 10). Até mesmo porque o desemprego (estrutural) não é um fenômeno que atinge o indivíduo, mas a coletividade: “Um desempregado [...] não é mais objeto de uma marginalização provisória [...] que atinge apenas alguns setores; agora, ele está às voltas com uma implosão geral [...] comparável a tempestades, ciclones e tornados, que não visam ninguém em particular, mas aos quais ninguém pode resistir (FORRESTER, 1997, p. 11).

Situação que ganha ainda maiores proporções quando se percebe que, no contexto histórico de reestruturação do modo de produção capitalista, os próprios indivíduos são responsabilizados pelas violências que a sociedade impõe e, nesse sentido, os desempregados, “vítimas” do desaparecimento de empregos:

[...] são tratados e julgados pelos mesmos critérios usados no tempo em que os empregos eram abundantes. Responsabilizados por estarem desprevenidos, eles são ludibriados, acalentados por promessas falaciosas anunciando o pronto restabelecimento daquela abundância e a pronta reparação das conjunturas prejudicadas por alguns contratemplos.

Resulta daí a marginalização impiedosa e passiva do número imenso, e constantemente ampliado, de ‘solicitantes de emprego’ que, ironia, pelo próprio fato de se terem tornado tais, atingiram uma norma contemporânea; norma que não é admitida como tal nem mesmo pelos excluídos do trabalho, a tal ponto que estes são os primeiros a se considerar incompatíveis com uma sociedade da qual eles são produtos mais naturais. São levados a se considerar indignos dela, e sobretudo responsáveis pela sua própria situação, que julgam degradante (já que degradada) e até censurável. Eles se acusam daquilo que são vítimas. Julgam-se com o olhar daqueles que os julgam, olhar esse que adotam, que os vê como culpados, e que os faz, em seguida, perguntar que incapacidade, que aptidão para o fracasso, que má vontade, que erros puderam levá-los a essa situação [...]. (FORRESTER, 1997, p. 11-12).



Para muitos trabalhadores que vivenciam o desemprego não resta alternativa senão a inserção em ocupações precárias, na informalidade ou, então, em empregos temporários, de meio-expediente, por tempo determinado ou indeterminado. O caso brasileiro pode ser ilustrativo, pois, especialmente em períodos em que o desemprego aumenta o mercado informal também se mostra muito expressivo, alcançando taxas superiores aos cinquenta por cento da PEA em algumas regiões metropolitanas (DIEESE, 2017). Mas, certamente, esse já não é mais um fenômeno presente nas “periferias” do capitalismo, pois mesmo nos países capitalistas centrais a precarização nos empregos tem atingido um número crescente de trabalhadores. Manuel Castells, ainda no final dos anos 1990, analisando as repercussões da “sociedade em rede” no trabalho e nos mercados de trabalho, já indicava essa situação:

Tendências para a flexibilidade [...] fundamentam a atual transformação dos esquemas de trabalho. As categorias de trabalho que mais crescem são o trabalho temporário e o trabalho de meio-expediente. Em alguns países, como a Itália e o Reino Unido, mais uma vez, o trabalho autônomo está se tornando um componente substancial da força de trabalho. Dessa forma, no RU [...] a pesquisa de 1993 [...] indicou que 38% das pessoas empregadas não tinham empregos permanentes em horário integral: a maior parte desse grupo era formada por trabalhadores de meio-expediente (85% dos quais eram mulheres), que representavam 23,9% da população empregada. Tanto a OCDE quanto a OIT relatam que o trabalho de meio-expediente aumentou durante a década de 80 em praticamente todos os países desenvolvidos, subindo cerca de 30% e alcançando 50 milhões de trabalhadores, dos quais 40% estavam na América do Norte [...]. (CASTELLS, 1999, p. 286).

Esse é um contexto histórico em que, para contingentes enormes de trabalhadores, a precarização e a insegurança têm se tornado cada vez mais presentes, definindo suas trajetórias profissionais e suas condições de vida. Trabalhadores que vivenciam essas experiências de precarização e de insegurança, certamente, têm em suas trajetórias profissionais a perda de direitos (para aqueles



que são obrigados ao deslocamento de um trabalho protegido por lei para condições mais distantes de uma legislação), remunerações comprometidas, efemeridade nas formas de inserção e, mesmo, nas condições de trabalho. É importante registrar, nesse sentido, pelo simbolismo que representa, que em 2017 a aprovação de uma reforma trabalhista no Brasil tornou legal o “trabalho intermitente”, um tipo de emprego que torna o trabalhador um indivíduo disponível para submissão a diferentes horários de trabalho.¹ A descontinuidade no trabalho, a efemeridade nas experiências de trabalho, a fragilidade nos laços sociais estabelecidos nas comunidades de trabalho, a insegurança quanto às novas formas de inserção no mercado de trabalho, as dificuldades de planejamento a médio e longo prazos, são condições existenciais que se tornam cada vez mais próximas desses trabalhadores.

Além do desemprego e do aumento dos empregos vulneráveis, os mercados de trabalho, em diferentes partes do planeta, estão caracterizados por diferentes formas de segregação (que atinge, como indicado, principalmente, jovens, população negra, imigrantes, mulheres, pessoas com mais idade), “pela inclusão precoce e criminosa de crianças”, pelo aumento significativo do trabalho feminino (“que atinge mais de 40% da força de trabalho em diversos países avançados”), pela expansão do “trabalho no denominado ‘Terceiro Setor’” (trabalho “com perfil mais comunitário, motivadas predominantemente por formas de trabalho voluntário”), pela expansão do trabalho em domicílio, por dinâmicas de desterritorialização e de re-territorialização do trabalho (decorrentes do deslocamento produtivo promovido pelo capital, que faz com que regiões de trabalho apareçam e outras desapareçam), pela redução do trabalho industrial e o crescimento de diferentes formas de emprego no setor de serviços (ANTUNES, 2005, p. 28-31).

Em relação a essa última questão, nos países capitalistas centrais desde a segunda metade do século XX se observa uma diminuição dos empregos industriais e o crescimento dos empregos nos “serviços” (que, na verdade, compreende um leque enorme de ocupações, com naturezas diferentes, desde serviços pessoais, como o corte do cabelo, passando por “serviços sociais” – educação,



saúde, lazer etc. – até serviços relacionados à produção, tais como os serviços bancários, seguros, engenharia, contabilidade, assessoria jurídica etc.). Assim, por exemplo, nos Estados Unidos os empregos na indústria de transformação representavam 33,1% do total de empregos existentes em 1970, diminuindo para 29,6% em 1980 e para 24,7% em 1990; no Reino Unido, os empregos industriais representavam 46,7% em 1970, diminuindo para 27,3% em 1990; na Alemanha, os empregos industriais compreendiam 49% do total de empregos em 1970, diminuindo para 40,3% em 1987 (CASTELLS, 1999, p. 306 e seg.); por outro lado, considerando também o período entre 1970 e 1990, os empregos em atividades de serviços aumentaram a participação no total de empregos: de 62,7% para 71,8% nos Estados Unidos; de 46,3% para 55,6% na Alemanha; de 49,5% para 69,3% no Reino Unido (CASTELLS, 1999, p. 306 e seg.). Na mesma direção, no Brasil, nos anos 1970 os empregos em atividades agropecuárias representavam 30,8% e diminuíram para 20,9% em 1990; naquele mesmo período, os empregos em atividades industriais também diminuíram (de 27,5% para 19,6%) enquanto os empregos em atividades de serviços aumentaram de 41,7% para 59,5% (POCHMANN, 2001, p. 58).

Essas mudanças históricas nos empregos entre os diferentes setores da economia, sob o ponto de vista dos trabalhadores, não raras vezes implica necessidades relacionadas à “recolocação profissional”, um conceito que pode ser utilizado para analisar as demandas que se colocam para os trabalhadores em virtude das inovações tecnológicas e organizacionais (a necessidade de desenvolver “competências” valorizadas em ambientes “japonizados” de trabalho, por exemplo), mas, também, em virtude de movimentos de deslocamento entre atividades de naturezas diferentes (como é o caso dos agricultores que, em virtude do êxodo rural, migram para as cidades; ou dos trabalhadores que perdem seus empregos na indústria e passam a trabalhar nos serviços). Num processo contraditório que compreende esforços no sentido de aumentar conhecimentos, experiência profissional, habilidades profissionais, escolaridade, mas, ao mesmo tempo, desgaste físico, mental, intelectual em busca de melhores condições de “competitividade no mercado”.



As questões colocadas até agora sobre as transformações que ocorrem a partir das últimas décadas do século XX são expressivas, portanto, de um processo histórico de precarização do trabalho, que se manifesta em diferentes formas de “insegurança no trabalho”, embora o correto seja afirmar “intensificação da insegurança no trabalho”, na medida em que, no modo de produção capitalista, a “insegurança” é uma condição que decorre da própria natureza do trabalhador (assalariado), condicionado que é pela lógica de reprodução ampliada do capital.

Cabe, nesse sentido, uma melhor definição do conceito de “precarização do trabalho”, vinculando que está, fundamentalmente, à análise da dinâmica histórica de mudanças que ocorrem no trabalho e nas condições de trabalho de parcelas significativas de trabalhadores a partir da reestruturação do modo de produção capitalista, iniciada essa a partir das últimas décadas do século XX.

O conceito de precarização do trabalho indica diferentes formas de insegurança vivenciadas pelos trabalhadores nessa mais recente fase do modo de produção capitalista: a insegurança nos mercados de trabalho (permanência do desemprego estrutural), a insegurança nos empregos (decorrente do crescimento de formas vulneráveis de empregabilidade), a insegurança na renda (em virtude da diminuição do poder aquisitivo dos trabalhadores, seja pela redução dos salários, seja pelo comprometimento do financiamento público de direitos sociais historicamente conquistados pelas lutas das classes trabalhadoras), a insegurança na contratação do trabalho (contratação sem proteção legal), a insegurança na representação sociopolítica dos trabalhadores.

Mais recentemente, diferentes teóricos e pesquisadores utilizam-se do conceito de precarização para a compreensão das formas contraditórias de transformação do trabalho e das condições de trabalho dos trabalhadores no contexto de desenvolvimento do “padrão flexível do modo de produção capitalista” (ANTUNES, 1999, 2013; BAUMAN, 2001; BOURDIEU, 1998; CASTEL, 1998; DEJOURS, 1999; DRUCK, 2011; MÉSZÁROS, 2002). Contemplando a reflexão de alguns desses teóricos, Graça Druck (DRUCK, 2011) identifica a “precarização social do trabalho” como uma característica central do “capitalismo flexível”:



Trata-se [...] da precarização do trabalho como elemento central da nova dinâmica do desenvolvimento do capitalismo, criando uma nova condição de vulnerabilidade social: um processo social que modifica as condições do assalariamento (estável) anteriormente hegemônico no período da chamada sociedade salarial ou fordista. A perda do emprego ou a perda da condição de uma inserção estável no emprego cria uma condição de insegurança e de um modo de vida e de trabalho precários, nos planos objetivo e subjetivo, fazendo desenvolver a ruptura dos laços e dos vínculos, tornando-os vulneráveis e sob uma condição social fragilizada, ou de “*desfiliação*” social. (DRUCK, 2011, p. 43. Grifos no original).

Para o caso brasileiro, afirma Graça Druck, é possível estabelecer uma “tipologia” que agrupam indicadores importantes na própria definição de “precarização do trabalho”.

O primeiro indicador está relacionado “à vulnerabilidade das formas de inserção e desigualdades sociais”, expressão do desemprego, dos ocupados sem remuneração, dos trabalhadores que atuam no mercado de trabalho sem carteira assinada, representando um percentual muito significativo de pessoas que trabalham no Brasil (DRUCK, 2011, p. 47).

O segundo indicador de precarização presente nos mercados de trabalho no Brasil está relacionado “à intensificação do trabalho e terceirização”. Como esclarece a autora, esse tipo de precarização é “encontrado nos *padrões de gestão e organização do trabalho* – o que tem levado a condições extremamente precárias, através da *intensificação do trabalho* [...] sustentada na gestão pelo medo, na discriminação criada pela terceirização [...] e nas formas de abuso de poder [...]” (DRUCK, 2011, p. 48).

O terceiro indicador de precarização presente nos mercados de trabalho no Brasil está relacionado “às condições de saúde dos trabalhadores”, que resulta dos “padrões de gestão, que desrespeitam o necessário treinamento, as informações sobre riscos, as medidas preventivas coletivas” (DRUCK, 2011, p. 49) e que podem ser identificados através do número crescente de acidentes de trabalho (entre 2001 e 2009 um crescimento de 126%) (DRUCK, 2011, p. 49).



Vinculados a esse crescimento dos acidentes de trabalho coloca-se a afirmação de uma cultura da precarização no interior das organizações, do que resulta uma “psicopatologia da precarização”, produto da “violência no ambiente de trabalho, gerada pela imposição da busca de excelência como ideologia da perfeição humana, que pressiona os trabalhadores ignorando seus limites e dificuldades, junto a uma radical defesa e implementação da flexibilidade como ‘norma’ do presente [...]” (DRUCK, 2011, p. 49).

O quarto indicador de precarização presente nos mercados de trabalho no Brasil está relacionado “ao isolamento e à perda de enraizamento, de vínculos” dos trabalhadores. Ou seja, a condição de desemprego ou a ameaça permanente de perda do emprego, “que tem se constituído numa eficiente estratégia de dominação no âmbito do trabalho”, explica esse tipo de precarização do trabalho, implicando “a perda das identidades individual e coletiva, fruto da desvalorização simbólica e real, que condena cada trabalhador a ser o único responsável por sua empregabilidade, deixando-o subjugado à “ditadura do sucesso” em condições extremamente adversas criadas pelo capitalismo flexível [...]” (DRUCK, 2011, p. 50).

O quinto indicador de precarização presente nos mercados de trabalho no Brasil está relacionado “às dificuldades a organização sindical” e das formas de lutas dos trabalhadores, o que decorre mesmo da competição entre os próprios trabalhadores nos mercados de trabalho, mas também da heterogeneização dos trabalhadores e da pulverização dos sindicatos. O menor número de greves a partir dos anos 2000, o crescimento do número de centrais sindicais no País, a diminuição do número de trabalhadores sindicalizados, a dificuldade do movimento sindical em apresentar – e legitimar – estratégias de resistência à ofensiva do capital (seja ampliando o alcance da legislação de proteção ao trabalho e aos trabalhadores, seja impedindo que o Estado capitalista retire direitos) são ilustrativos dessa forma de manifestação da precarização do trabalho no Brasil (DRUCK, 2011, p. 50).

Por fim, o sexto indicador de precarização presente nos mercados de trabalho no Brasil está relacionado “à crise do Direito do Trabalho” (DRUCK, 2011, p. 52), um fenômeno que assinala um período “pós direitos trabalhistas”, dadas as ofensivas contra as



legislações de proteção ao trabalho e aos trabalhadores e a defesa de que os próprios trabalhadores e empregadores definam as condições de inserção, de empregabilidade e de condição de trabalho. Os pressupostos que orientaram a “reforma trabalhista” durante o governo de Michel Temer (aprovada em 2017) são ilustrativos: a desregulamentação (retirada de direitos até então conquistados pelas lutas dos trabalhadores), a privatização (o deslocamento da discussão sobre as relações capital e trabalho da esfera pública para uma esfera cada vez mais privada, definida a partir das relações diretas entre trabalhadores e empregadores), a flexibilização, que expressa o interesse de tornar as regras, as normas, os contratos cada vez mais efêmeros e, portanto, sujeitos à possibilidade (permanente e a qualquer hora) de mudanças.

Os indicadores apresentados por Graça Druck são, portanto, ilustrativos de uma característica fundamental do trabalho no contexto da mundialização do capital: a precarização do trabalho e das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. Um fenômeno que os franceses chamam de “*précarité*”, os italianos de “*incertezza*”, os ingleses de “*insecurity*”, mas que indica sempre a mesma condição e a mesma experiência histórica, marcada que é pela falta de garantias, da incerteza, da insegurança, da instabilidade, da vulnerabilidade imposta às classes trabalhadoras na atualidade como condição de produção e de reprodução ampliada do capital.

Um fenômeno que, como já insistentemente assinalado, ganha visibilidade nas formas de inserção dos trabalhadores nos mercados de trabalho (desemprego, formas precárias de ocupação, ofensiva contra remuneração dos trabalhadores, distanciamento em relação a formas coletivas e legais de proteção do e no trabalho, ofensiva contra as formas de mobilização sociopolítica dos trabalhadores), mas que também precisa ser compreendido a partir do que ocorre no “interior dos muros das fábricas”, nos locais de trabalho.

Nessa direção, é importante destacar que o processo de produção e de trabalho têm sido modificado em função da introdução/adaptação de novas tecnologias e de novas ferramentas organizacionais, estas últimas muitas vezes vinculadas às inovações organizacionais que remontam à experiência japonesa de organização do processo de trabalho a partir da segunda metade do século XX.



É verdade que, como a bibliografia especializada tem enfatizado desde os anos 1990 no Brasil, é preciso atentar para as estratégias empresariais nos locais de trabalho, para os setores econômicos, para as regiões, onde são possíveis encontrar singularidades e particularidades nas aplicações/adaptações de novas tecnologias e de inovações organizacionais, mas, também, nas formas como as tecnologias/inovações repercutem nas condições de trabalho dos trabalhadores (a partir de suas idades, sexo, escolaridade etc.).

Para o caso brasileiro, certamente um estudo recente e importante nesse sentido foi organizado por Ricardo Antunes a partir da primeira década deste século XXI. Editado em três volumes a partir de 2006, o referido estudo reúne grande número de artigos, muitos dos quais resultados de pesquisas realizadas em diferentes regiões do país, a partir da referência empírica de diferentes setores econômicos (ANTUNES, 2006; 2013; 2014). Apenas para ilustrar a diversidade e a complexidade nas inovações tecnológicas e organizacionais, a seguir são referidos três textos das obras organizadas por Ricardo Antunes: o texto de Isabella Jinkings e Elaine Regina Aguiar Amorim, sobre a “produção e desregulamentação na indústria têxtil e de confecção”; o texto de Andréia Farina de Faria e Fabiane Santana Previtali, sobre a “reestruturação produtiva, relações interfirmas e trabalho no setor fumageiro no Brasil a partir da década de 1990”; e o texto de Eurenice Lima, sobre “a inspiração japonesa e os caminhos do consentimento” numa empresa da Toyota no Brasil.

O texto de Isabella Jinkings e Elaine Regina Aguiar Amorim analisa “a situação na indústria têxtil e de confecção” no Brasil, tomando como referências empíricas as próprias pesquisas realizadas pelas autoras na indústria têxtil no estado de Santa Catarina, mas, também, estudos realizados sobre o setor no país e uma pesquisa realizada sobre a multinacional Levi Strauss do Brasil (JINKINGS, AMORIM, 2006, p. 337). No texto, as autoras fazem uma ampla apresentação do setor têxtil no Brasil, bem como das dinâmicas de reestruturação produtiva no setor.

Ao analisar o processo de reestruturação produtiva na indústria têxtil catarinense, as autoras indicam que principalmente



as grandes empresas do setor introduziram (a partir dos anos 1990) novas tecnologias e promoveram “drásticas alterações no processo e na organização do sistema produtivo”. Em relação às inovações tecnológicas destacam os “teares circulares automáticos com controle computadorizado” na malharia, as “máquinas novas com dispositivos eletrônicos na caldeiraria e tinturaria”, as máquinas com controle computadorizado na peluciadeira, no corte de malhas, o sistema CAD/CAM no setor de estilismo e no setor de bordado, o uso de teares a jato de ar com componentes de microeletrônica nas tecelagens de tecidos lisos (JINKINGS, AMORIM, 2006, p. 346). Simultaneamente, novos padrões organizacionais foram adotados: a implantação de programas de controle de qualidade total e just-in-time, com as consequentes estratégias empresariais de mobilização dos trabalhadores visando a cooptação desses na cultura organizacional implantada; a reorganização espacial das fábricas e a implantação de células de produção, havendo nessas células de produção novos e intensos mecanismos de controle sobre o trabalho individual e coletivo; a terceirização (JINKINGS, AMORIM, 2006, p. 346 e seg.). Segundo as autoras, todas as mudanças ocorridas nas formas de organização do trabalho e da produção “acarretam mudanças expressivas nas condições de trabalho”:

[...]. Uma brutal redução do tempo no processo produtivo tem incrementado sobremaneira a produtividade do trabalho. Além disso, houve um aumento do número de máquinas controladas por cada trabalhador, ocasionando uma aguda intensificação do ritmo de trabalho. Ressalte-se, ainda, a pressão cotidiana por metas de produtividade, numa conjuntura de insegurança generalizada diante da constante ameaça da perda do emprego [...].

Com efeito, é unanimidade entre os representantes empresariais a importância de o trabalhador não parar de estudar. Há, entretanto, distinções importantes em termos de política de incentivos. Enquanto uma grande empresa reembolsa 50% dos custos de cursos (superior, mestrado, idiomas, informática) de seus funcionários, outras empresas, também, grandes, somente pressionam seus trabalhadores sem que estes tenham possibilidades financeiras mais concretas para buscar maior qualificação [...]. (JINKINGS, AMORIM, 2006, p. 349-50).



A situação referida pelas autoras a partir da experiência da Levi Strauss do Brasil não é nada diferente se considerado o controle e a subordinação a que estão submetidos os trabalhadores e as trabalhadoras. Um controle e uma subordinação que, no relato das autoras, tem início desde o momento em que os trabalhadores são contratados pela Levi Strauss:

Após a admissão, o critério fundamental para as funcionárias permanecerem na empresa era alcançar um índice de 99% de qualidade e um mínimo de 75% de produtividade. Essa porcentagem deveria atingir, progressivamente, o intervalo entre 90 e 100% [...].

[...].

Para obter esse desempenho, todas as trabalhadoras admitidas passavam por um treinamento de três meses, realizado na própria produção, pelas treinadoras e supervisoras.

[...].

Para alcançar as metas de produtividade, a produção era organizada de tal modo que facilitasse o aumento do ritmo de trabalho e eliminasse os movimentos desnecessários [...].

[...].

Aliás, “cuidadasas” e “minuciosas” poderiam ser os adjetivos atribuídos às costureiras da Levi Strauss por garantirem o padrão de qualidade da empresa. Para se ter uma ideia do rigor ao qual as trabalhadoras estavam submetidas, elas costuravam seguindo medidas padronizadas, sem poder se desviar do intervalo milimétrico determinado para cada parte da calça. Após a confecção, os artigos eram inspecionados por uma inspetora de qualidade, responsável pela fiscalização completa de todas as peças [...] e, em seguida, eram fiscalizados por uma auditoria final. Todos esses cuidados com a produção deveriam ser tomados a cada instante que se tinha em mãos uma nova peça e, ao mesmo tempo, deveriam ser feitos com a rapidez necessária para atingir o índice de produtividade. (JINKINGS, AMORIM, 2006, p. 371-72).



Esses registros dos estudos e reflexões realizados por Isabella Jinkings e Elaine Regina Aguiar Amorim no setor de confecções, ainda que não contemplem a amplitude dos mesmos, já são suficientes para a compreensão de aspectos fundamentais da lógica de reestruturação produtiva presente, desde os anos 1990, na indústria da confecção no Brasil. Um setor econômico cuja produção, como é amplamente conhecido, é realizada principalmente por mulheres; e que adota tecnologias e “novas formas de gestão” do processo de trabalho que, em que pese os discursos de maior envolvimento, maior democratização no processo de trabalho, maior qualificação profissional, ambientes mais motivadores, em última instância perseguem sempre um maior controle fabril, submetendo trabalhadores e trabalhadoras a uma lógica de intensificação do trabalho e da produção.

O texto de Andréia Farina de Faria e Fabiane Santana Previtali sobre o setor fumageiro no Brasil também é ilustrativo de dinâmicas de reestruturação produtiva que empresas realizam no Brasil. No texto, as autoras apresentam dados que permitem uma análise do “panorama do setor fumageiro no Brasil”, indicam que as empresas fumageiras, desde os anos 1990, adotam programas de qualidade total, just-in-time, flexibilização de jornadas de trabalho (banco de horas) (FARIA, PREVITALI, 2013, p. 261) e analisam a reestruturação produtiva numa fábrica de cigarros da Souza Cruz, localizada em Uberlândia, Minas Gerais.

Segundo as autoras, o início do processo de reestruturação produtiva nas fábricas de cigarros da Souza Cruz compreendeu inovações tecnológicas, terceirizações, inovações organizacionais, realocação geográfica, permitindo que a produção realizada em fábricas localizadas em Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Belo Horizonte, Belém e Salvador fosse “completamente assumida pela fábrica de Uberlândia, inaugurada em 1978 com equipamentos de alta tecnologia” (FARIA, PREVITALI, 2013, p. 263). Nessa última fábrica, as inovações tecnológicas e organizacionais realizadas garantiram que, no período entre 1995 e 2007, o número de trabalhadores fosse reduzido “em mais de 50%, de 2.045 para 960 funcionários (FARIA, PREVITALI, 2013, p. 262). Sob o ponto de vista das implicações dessas mudanças para os trabalhadores, cabe o registro do próprio texto das autoras:



A reestruturação também teve reflexos sobre a estrutura organizacional do trabalho [...] com a introdução do trabalho em equipes [...]. As transformações acarretadas pelo trabalho em equipe significam fundamentalmente uma redistribuição de tarefas, antes desempenhada pelos gerentes ou supervisores. Nesse sentido, tais mudanças demandam novas exigências de qualificação, mas, por se tratar de necessidades específicas, essa qualificação é promovida pela própria empresa [...].

[...].

No entanto, no que tange a qualificação, idade e sexo, pudemos observar como tendência geral uma mudança no perfil da força de trabalho contratada. O aumento da escolaridade formal dos trabalhadores é uma constante [...].

Os trabalhadores mais jovens, com pouca experiência, também são preferidos na hora da contratação, uma vez que os treinamentos internos podem levar a uma formação sem vícios, em conformidade com os ideais da empresa.

[...].

A força de trabalho feminina foi drasticamente reduzida, apenas as trabalhadoras mais qualificadas, que já haviam passado por um longo período de formação interna, permaneceram. Os setores em que a força de trabalho feminina era majoritária [...] já não apresentam a mesma proporção entre homens e mulheres: na década de 1990, as mulheres representavam cerca de 90% da força de trabalho no chão da fábrica, índice que caiu para 30% nos anos 2000. Não por acaso, constatamos que o trabalho feminino cresceu no regime de contrato temporário, sem estabilidade ou direitos, e remuneração inferior. (FARIA, PREVITALI, 2013, p. 264-65).

São passagens que têm força própria, tanto no que diz respeito à indicação de tendências no processo de reestruturação produtiva no setor fumageiro, desde os anos 1990, quanto no que diz respeito às singularidades das dinâmicas de reestruturação e as formas diferenciadas como repercutem nos e entre os trabalhadores/trabalhadoras.



Por fim, o texto de Eurenice Lima sobre a empresa da Toyota no Brasil tem grande importância para uma análise de como uma empresa japonesa adota seus princípios de controle sobre o trabalho e sobre os trabalhadores em diferentes contextos geográficos e culturais. Sem pretensão de dar conta de toda a análise apresentada pela autora, cabe o registro da análise de uma “continuidade” (em relação à experiência da Toyota no Japão) encontrada na empresa Toyota instalada em Indaiatuba, estado de São Paulo, relacionada à existência de trabalho em equipe e de líderes das equipes, pela autora denominados “expert (EX)” (LIMA, 2006, p. 132). O líder expert EX identifica um tipo de trabalhador multifuncional, que tem ampla capacitação e que exerce liderança entre os trabalhadores; segundo a autora, esse trabalhador é “um elo – selecionado e indicado pelas hierarquias – entre os outros níveis da direção e o ‘chão de fábrica’. Ele amortece os descontentamentos e incita os outros trabalhadores ao engajamento” (LIMA, 2006, p. 132). Para tanto, ele precisa ser treinado e aperfeiçoar sua capacidade de “liderança”, o que ocorre através da participação “de muitas reuniões na sala de convenções, nas quais aprende as técnicas de envolvimento e, principalmente, que ‘não deve confiar em peão’; sua escolha segue mais ou menos o mesmo roteiro:

[...] identificam o operador que tem alguma liderança e tiram-no da linha. Em troca da promoção, a liderança é afastada dos companheiros, ganha um salário maior e se aproxima dos encarregados e dos supervisores, além de receber cursos de liderança motivacional. Aprende a não ter vínculos explícitos de solidariedade com os funcionários. (LIMA, 2006, p. 132).

Mas o “líder EX” é preparado, também, para ser uma liderança política, dentro da estratégia implicada no modelo japonês de esvaziamento da mobilização dos trabalhadores e da intervenção da própria empresa na definição de suas lideranças políticas. Nesse sentido, Eurenice Lima indica que os operadores multifuncionais que tiveram atuação política destacada numa paralisação que ocorreu na Toyota de Indaiatuba em 1999 foram promovidos a EX; havendo indicação, ainda, que a CIPA na empresa é utilizada para os mesmos fins (LIMA, 2006, p. 135). A análise da autora,



então, permite concluir acerca das estratégias de envolvimento e de “participação” dos trabalhadores no processo produtivo:

Nesse sentido, podemos afirmar que não é a união para propor melhorias para o trabalhador no seu local de trabalho que mobiliza a reflexão para a realização do kaisen – não é disso que se trata –; pode até existir, mas como efeito indireto. As modificações que os trabalhadores fazem só são aceitas se houver um retorno econômico para a empresa. Esta manipula o interesse do trabalhador sobre o seu trabalho, de forma a inverter essa capacidade de reflexão apenas para encontrar saídas para os problemas de gestão da produção. A sucção do trabalho intelectual é continuamente atualizada e sempre direcionada para diminuir custos, retirando a energia da formação de uma consciência que pudesse questionar as condições de trabalho minimizadoras do sofrimento imposto pelo sistema Toyota. (LIMA, 2006, p. 136).

Certamente, os três exemplos de análise apresentados não dão conta da diversidade e da complexidade das dinâmicas de reestruturação produtiva que as empresas capitalistas, num contexto de mundialização do capital, promovem. Como afirmado anteriormente, há uma bibliografia muito grande que analisa esse processo histórico, inclusive considerando o modo como os trabalhadores vivenciam contextos de reestruturação produtiva, numa dialética de dominação – sujeição – resistência – mobilização. De qualquer forma, os exemplos utilizados, somados à análise anterior, permitem assinalar algumas direções acerca do que ocorre com o trabalho e com os trabalhadores nesse contexto de transformações.

Apesar das transformações tecnológicas e organizacionais potencializarem sonhos de redução de jornada de trabalho e de melhoria nas condições de trabalho, as tendências históricas, no contexto de dinamização das relações sociais capitalistas de produção, indicam aumento das jornadas de trabalho, demissões de trabalhadores, redução no número de trabalhadores que têm uma condição mais estável de trabalho, constituindo um contexto de “desestabilização do mundo do trabalho” e “desregulamentação social” (FRANCO; DRUCK; SELIGMA-SILVA, 2010, p. 231).



Dados da Organização Internacional do Trabalho indicam que um em cada cinco trabalhadores no planeta cumpre uma carga horária semanal acima de 48 horas (limite máximo orientado pelos tratados internacionais) (OIT, 2011). No caso brasileiro, a legislação trabalhista brasileira, desde a década de 1980, orienta que a carga horária semanal não ultrapasse “oito horas diárias e 44 horas semanais”; no entanto, na década de 1990 foram criados mecanismos legais de flexibilização das jornadas de trabalho, podem as empresas utilizarem desse expediente de acordo com suas necessidades produtivas. A realidade histórica, portanto, indica que não há uma “cultura do horário”, especialmente em situações caracterizadas pela necessidade de dar conta de metas preestabelecidas, ou pela necessidade de atender às demandas do mercado; situações essas nas quais os trabalhadores precisam intensificar suas atividades, tanto sob o ponto de vista da maior produtividade quanto do ponto de vista de um maior tempo voltado ao aumento da produtividade, resultando disso uma “superexploração da força de trabalho e conseqüentemente nova relação entre mais valia absoluta (prolongamento e intensificação do trabalho) e mais valia relativa (novas tecnologias informáticas e telemáticas)” (ALVES, 1999, p. 164).

Embora as condições de precarização alcancem os trabalhadores de forma diferenciada, é importante destacar que se trata de um fenômeno que, sob o ponto de vista objetivo e subjetivo, “não esquece de ninguém”, mesmo daqueles trabalhadores que têm emprego estável, dentre os quais cresce o sentimento de que não há garantias de que seu trabalho não será atingido pela próxima “reestruturação”, que é importante ficar sempre atento às mudanças, que os ambientes de trabalho estão cada vez mais competitivos; em situações que provocam insegurança, medo, ansiedade (LINHART, 2014, p. 49). Potencialmente, portanto, os locais de trabalho, num quadro histórico de crescente precarização que se manifesta em diferentes formas de insegurança, tornam-se cada vez mais espaços e tempos de sofrimento no trabalho.

Como bem lembra Christophe Dejours, ambientes de trabalho caracterizados pela competição, por formas de organização que valorizam uma cultura do estresse, são ambientes que tendem intensificar o sofrimento no trabalho. Para o autor, ambientes de



trabalho marcados pela competição, pelo discurso da inovação permanente, pela necessidade de flexibilidade e adaptabilidade, pelo risco do desemprego ou da defasagem diante das mudanças tecnológicas e organizacionais (e no próprio conhecimento) tendem a desenvolver nos trabalhadores um “medo da incompetência”; o que pode ser exemplificado através de situações que implicam “riscos para a segurança das pessoas ou das instalações”, mas também por situações em que os indivíduos vivenciam cobranças e necessidade (permanente) de adaptação a mudanças (DEJOURS, 1999, p 31).

Christophe Dejours permite perceber, ainda, duas outras causas de sofrimento no trabalho, características de ambientes transformados tecnológica e organizacionalmente nas sociedades contemporâneas: “a pressão para trabalhar mal” e a dificuldade de reconhecimento (ou “sem esperança de reconhecimento”). Em relação à primeira causa, trata-se de situações em que o trabalhador “sabe o que deve fazer”, mas não “pode fazê-lo porque o impedem as pressões sociais do trabalho; ou seja:

[...]. Colegas criam-lhe obstáculos, o ambiente social é péssimo, cada qual trabalha por si, enquanto todos sonegam informações, prejudicando assim a cooperação etc. Nas tarefas ditas de execução sobeja esse tipo de contradições em que trabalhador se vê de algum modo impedido de fazer corretamente seu trabalho, constrangido por métodos e regulamentos incompatíveis entre si [...]. (DEJOURS, 1999, p. 31).

Nessa direção, ainda que em muitos locais de trabalho os trabalhadores estejam atuando em grupos, “células de produção”, há uma pressão sobre todos para o alcance das metas, para aumentar a produtividade, que não raras vezes coloca em competição os próprios trabalhadores (como indicado anteriormente, mina possibilidades de solidariedade entre os trabalhadores), além de criar uma cultura do controle mútuo que tem enorme capacidade de criar conflitos, disputas entre os próprios trabalhadores (afinal, em locais de trabalho em que as metas precisam ser alcançadas e os bônus desses alcances são coletivos, todos “precisam colaborar”, ninguém pode ficar para trás, sob pena de estar “prejudicando” o coletivo).



Uma terceira causa de sofrimento no trabalho indicada por Dejours decorre do que ele analisa como sendo situações “sem esperança de reconhecimento” (DEJOURS, 1999, p. 33-34). Pode-se afirmar que, por mais que os discursos motivacionais tentem convencer os indivíduos quanto aos ambientes motivadores e capazes de colocar o trabalho como atividade de realização plena, os planos de demissão que decorrem de um projeto de “reestruturação produtiva”, a necessidade de interiorizar uma cultura da efemeridade, a própria condição de quem trabalha em ambientes que estão cobrando, a todo momento, algo a mais (mais conhecimento, mais inovação, maior capacidade de se diferenciar etc.) são fatores que corroem a capacidade de realização no trabalho, pois sempre é preciso ir além, o que foi feito não é suficiente, é preciso reconhecer que o que foi feito não necessariamente serve para o amanhã.

Certamente, as três “causas” de sofrimento no trabalho destacadas por Christophe Dejours dão conta das diferentes situações que trabalhadores e trabalhadoras vivenciam em seus locais de trabalho, mas, também, enquanto sujeitos inseridos num mundo de trabalho em profundas transformações. Situações essas que são apresentadas, analisadas, discutidas pelos inúmeros trabalhos que, nas últimas décadas, se ocupam com a relação trabalho, reestruturação produtiva, saúde/doença dos trabalhadores, enfatizando singularidades que decorrem dos locais de trabalho, dos setores econômicos, dos grupos de trabalhadores etc.

Para um encaminhamento final:

Cabe, ainda, um último registro que, de alguma forma, sintetiza essa condição de trabalho que, no contexto das transformações que ocorrem nas sociedades capitalistas nos últimos tempos, se vincula cada vez mais com diferentes níveis de sofrimento:

Pensamos que as empresas hoje não se dão conta do que essas novas formas de organizar o trabalho implicam do ponto de vista psíquico e pessoal. Os modos de gestão do trabalho atuais se apresentam como muito patógenos, por que o cinismo, por exemplo, um dos instrumentos



admissíveis nesses modelos de gestão, não é nem mesmo mais dissimulado. O cinismo tornou-se um valor positivo. São organizações do trabalho que prescrevem, também, o medo em seu guia de gestão. E isso é totalmente novo. E totalmente insuportável. E gera patologias mentais, que crescem junto com os suicídios no próprio local de trabalho [...]. (MERLO, 2014, p. 17-18).

A positividade desse “cinismo” enfatizado por Merlo indica uma questão de grande importância na análise das transformações no mundo do trabalho, no contexto da reestruturação do modo de produção capitalista. Ela é indicativa de que, cada vez mais, as relações de trabalho (compreendendo desde a organização social do processo de trabalho até as implicações – psíquicas, físicas, sociopolíticas – desta organização) tendem a ficar circunscritas no plano das relações privadas, não necessariamente ganhando uma dimensão pública e, portanto, visibilidade na sociedade e nas dinâmicas de estruturação e de atuação do Estado capitalista.

Nessa direção, é importante destacar que, no contexto da reestruturação produtiva e de afirmação de políticas neoliberais, observa-se um esforço (político e ideológico) para a individualização das responsabilidades sociais. Lado a lado ao discurso que relativiza a importância das ações coletivas no provimento de direitos sociais (saúde, educação, trabalho), coloca-se um discurso que pretende “alertar” os indivíduos, para que assumam as responsabilidades sobre suas próprias vidas. Esse é o processo que o sociólogo polonês Zygmunt Bauman analisa como característico da “modernidade líquida”; uma individualização que não se compara com aquela que caracterizou os primeiros tempos da era moderna (quando os indivíduos buscavam a “emancipação” da dependência, da vigilância, das imposições que resultavam da vida em comunidade), pois agora os indivíduos são atirados à própria sorte e “a sociedade” espera que os mesmos sejam adultos o suficiente para assumirem as responsabilidades sobre suas vidas e, mesmo, sobre os fracassos de suas próprias escolhas:

A ‘individualização’ consiste em transformar a ‘identidade’ humana de um ‘dado’ em uma ‘tarefa’ e encarregar os



atores da responsabilização de realizar essa tarefa e das consequências (assim como dos efeitos colaterais) de sua realização. Em outras palavras, consiste no estabelecimento de uma autonomia de jure (independentemente de a autonomia de facto também ter sido estabelecida). (BAUMAN, 2001, p. 40).

E como o próprio Bauman afirma, analisando as mudanças que ocorrem no trabalho nas sociedades contemporâneas, o “ingrediente crucial” nas relações que o capital impõe aos trabalhadores é a “mentalidade de ‘curto prazo’, o “trabalho por contrato de curto prazo, ou sem contratos, posições sem cobertura previdenciária” (BAUMAN, 2001, p. 169); prevalece nesse contexto a “vulnerabilidade” e a “precariedade”, a falta de garantias, a incerteza, a insegurança, que coloca todos as pessoas que vivem do trabalho diante de uma situação (permanente) em que:

[...] ninguém pode razoavelmente supor que está garantido contra a nova rodada de ‘redução de tamanho’, ‘agilização’ e ‘racionalização’, contra a mudanças erráticas da demanda do mercado e pressões caprichosas mas irresistíveis de ‘competitividade’, ‘produtividade’ e ‘eficácia’. ‘Flexibilidade’ é a palavra do dia. Ela anuncia empregos sem segurança, compromisso ou direitos, que oferecem apenas contratos a prazo fixo ou renováveis, demissão sem aviso prévio e nenhum direito à compensação. Ninguém pode, portanto, sentir-se insubstituível – nem os já demitidos nem os que ambicionam o emprego de demitir os outros. Mesmo a posição mais privilegiada pode acabar sendo apenas temporária e ‘até disposição em contrário’. (BAUMAN, 2001, p. 185).

Nesse contexto, para os trabalhadores que já foram demitidos, que estão procurando um novo emprego ou já voltaram ao mercado de trabalho na condição de temporários, de informais, de “vulneráveis”, a individualização (enquanto responsabilização) das questões relacionadas ao trabalho já está colocada, principalmente em condições históricas de ausência ou de destruição dos mecanismos legais de proteção ao trabalho. Mas aos que ficam, os



que estão empregados, o medo de ser o próximo, o estresse que se agrava pela condição de permanente insegurança e competição, a necessidade de ser mais competitivo e de naturalizar a condição de alguém que pode dar mais, que não é insubstituível, que precisa estar à frente de outros, são condições que resultam em diferentes formas de sofrimento. Um sofrimento, no entanto, que está no rol dos que precisam “ser aceitos como normais”, precisa ser naturalizado, pois decorre do pressuposto mesmo da individualização: espera-se que o indivíduo seja adulto e que possa assumir, ele mesmo, os destinos de sua própria vida, mesmo as consequências adversas que disso decorrem.

Essa é a condição histórica que resulta no que, de forma apropriada, Christophe Dejours denomina “banalização do mal”, uma condição histórica em que indivíduos e instituições, de forma deliberada, passam a aceitar cada vez mais como “normais” as situações que provocam sofrimento, que expressam injustiças sociais; diminuindo, portanto, a tolerância às diferentes formas de sofrimento, de injustiças e de adversidades alheias (mas, que, ao final, diz respeito a todos). Nas palavras de abertura do seu livro “A Banalização da Injustiça Social”, Dejours já esclarece do que se trata:

Encontra-se largamente difundida a ideia de que paira sobre nosso país uma ameaça de derrocada econômica. Até mesmo cientistas e pensadores admitem que, sendo a situação excepcionalmente grave, é preciso aceitar recorrer a meios drásticos, sob risco de fazer algumas vítimas.

Portanto, estaríamos hoje a acreditar em tais rumores, numa conjuntura social que apresenta muitos pontos em comum com uma situação de guerra [...].

É em nome dessa justa causa que se utilizam, *larga manu*, no mundo do trabalho, métodos cruéis contra nossos concidadãos, a fim de excluir os que não estão aptos a combater nessa guerra (os velhos que perderam agilidade, os jovens mal preparados, os vacilantes ...): estes são demitidos da empresa, ao passo que dos outros, dos que estão aptos para o combate, exigem-se desempenhos sempre superiores em termos de produtividade, de disponibilidade, de disciplina e de abnegação. Somente sobreviveremos, dizem-nos, se nos



superarmos e nos tornarmos ainda mais eficazes que nossos concorrentes. Essa guerra travada sem recursos às armas [...] implica no entanto sacrifícios individuais consentidos pelas pessoas e sacrifícios coletivos decididos em altas instâncias, em nome da razão econômica. (DEJOURS, 1999, p. 13-14. Grifos no original).

Poucos, com um mínimo de atenção ao que ocorre no planeta nesses tempos de mundialização do capital, ousariam relativizar as palavras (quase proféticas) de Dejours sobre esse processo de banalização do sofrimento e de condições adversas (para as pessoas que vivem do trabalho).

Uma banalização que se manifesta, como analisa o próprio Dejours, através de certa “negligência” das organizações sindicais em muitos lugares, não raras vezes espaços de desqualificação e de rejeição das questões relacionadas à subjetividade no trabalho (DEJOURS, 1999, p. 37-40);² ou através da “inibição coletiva” diante do processo de precarização do trabalho, expressão de uma “tolerância social para com o sofrimento” de quem vive do trabalho (DEJOURS, 1999, p. 40-41);³ ou, ainda, pelo sempre movimento político-ideológico (por parte dos meios de comunicação, por exemplo, mas também de governantes) de desqualificação (no caso brasileiro, mesmo de criminalização) de qualquer ação coletiva que denuncie abusos, reclame o direito de manifestação, reclame direitos sociais e trabalhistas (as velhas estratégias dos meios de comunicação de destacar, diante de qualquer mobilização urbana, os “transtornos” no trânsito ou as dificuldades criadas por tais mobilizações para que os indivíduos resolvam suas questões cotidianas são ilustrativas); ou, então, no “medo e submissão” dos próprios trabalhadores que, diante da possibilidade do desemprego, da interiorização de uma cultura da competitividade e da individualização de sua própria condição no mercado de trabalho, passam a aceitar cada vez mais situações adversas (DEJOURS, 1999, p. 46-7).

Sobre essa última manifestação da banalização do sofrimento no “mundo do trabalho” é importante o registro da análise de Dejours, realizada a partir de uma pesquisa sobre reestruturação produtiva na indústria automobilística:



É penetrando mais fundo no mundo do trabalho que podemos prosseguir a análise da tolerância social ao sofrimento e à injustiça [...].

As demissões não fizeram apenas aumentar a carga de trabalho dos que continuam empregados. Pesquisa recente na indústria automobilística mostra que o sofrimento dos que trabalham assume formas novas e inquietantes. Trata-se de pesquisa feita numa montadora em 1994, 20 anos depois da primeira pesquisa lá realizada. Segundo os engenheiros de métodos, a organização do trabalho nessa fábrica mudou radicalmente em relação ao que era há 20 anos, desde que se introduziram métodos inspirados no modelo japonês, em particular o *just in time*.

Constata-se com grande surpresa que, no nível dos ‘operadores’, a principal diferença em relação aos antigos operários especializados diz respeito à sua denominação, nitidamente menos importante do que antes. Nota-se também o menor atravancamento dos recintos, tanto pelos compartimentos separados quanto pelo número de supervisores [...]. Mas o trabalho, enquanto atividade [...] não é muito diferente, qualitativamente, do que era há 20 anos. A análise mais detalhada da realidade do operário mostra que os tempos ociosos desapareceram, que o ‘índice de empenho’ [...] é muito mais penoso do que no passado, que não existe atualmente nenhum meio de ‘remanchar’, nenhuma possibilidade, ainda que transitória, de ser individual ou coletivamente das pressões da organização. A principal preocupação, do ponto de vista subjetivo, é a *resistência*, ou seja, a capacidade de aguentar firme o tempo todo, sem relaxar, sem se importar em machucar as mãos (certos operários enrolam um pedaço de pano nos dedos para não sangrar), sem se ferir e sem adoecer. As pressões e o ritmo de trabalho são, a bem dizer, ‘infernais’. Mas ninguém reclama mais! É assim mesmo. O sofrimento moral e físico é intenso, sobretudo entre os jovens, que são minoria na fábrica (onde os operadores têm em média mais de 40 anos). De fato, estes últimos passam por uma terrível seleção: todo ano, mais de 15 mil pessoas se apresentam espontaneamente à porta da fábrica para pedir emprego. Segundo a diretoria de recursos humanos, todos os candidatos são examinados, embora no final só se contratem de 150 a 300 jovens. A



seleção, naturalmente, pressupõe múltiplos e variados testes, nos quais se procura sondar a ‘motivação’, que deve ser intensa, inabalável e associada ao gosto pelo esforço e a demonstrações de boa vontade e disciplina, para que um candidato seja aprovado. (DEJOURS, 1999, p. 47-48. Grifos no original).

Nesse contexto histórico, em que os próprios vitimados (pelas diferentes formas de injustiça, de mecanismos de dominação, de sujeição às adversidades no trabalho) são levados à negação dessa condição, a invisibilidade das injustiças sociais relacionadas ao trabalho não ocorre somente por “disfuncionalidades” nos sistemas oficiais de registros estatais, não ocorre apenas por falhas ou incapacidade dos mecanismos de controle social.

Embora essas questões estejam presentes e sejam importantes, a invisibilidade das injustiças sociais relacionadas ao trabalho ocorre, também, em função de condições estruturais vinculadas ao próprio modo de desenvolvimento do padrão de acumulação capitalista contemporâneo, que afirma uma “cultura” (enquanto modo de ser que os indivíduos e grupos adotam diante de si, diante dos outros, diante à sociedade e na sociedade) que se naturaliza no mundo do trabalho, povoando o imaginário individual e coletivo acerca do que é trabalho, do que se pode esperar do trabalho, de como devem se comportar os indivíduos diante e no trabalho (com ênfase no transitivo direto do significado da palavra “comportar”, ou seja, “conter” ou “poder conter em si”).

Essas são, portanto, algumas condições históricas, contraditórias, marcadas por conflitos e nuances que expressam complexidades inerentes ao próprio processo global de transformações das sociedades na contemporaneidade. São condições que não estruturam as formas individuais e coletivas de ação, mas, certamente, se colocam como condicionamentos históricos fundamentais, cuja consideração num trabalho analítico é de grande importância para que o mesmo contemple os limites e as potencialidades inerentes às ações que ocorrem tanto nas escalas local, regional, nacional, quanto na escala global.



NOTAS

- ¹ “Considera-se como intermitente o Contrato de Trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria” (Contrato de Trabalho Intermitente. *In*: <http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/contrato-de-trabalho-intermitente.htm>).
- ² Não é demais lembrar que, num período recente no Brasil, mais especificamente a partir dos anos 2000, quando as políticas governamentais impulsionaram um crescimento de empregos formais, esse crescimento se sobrepôs, em diferentes setores da esquerda do país, à discussão sobre a qualidade dos empregos criados.
- ³ É simbólico que, num período recente no Brasil, milhões tenham ido para a rua protestar contra a corrupção nos serviços públicos – certamente ações legítimas e justificadas – mas, ao mesmo tempo, não tenham demonstrado minimamente o mesmo ímpeto político diante de uma reforma trabalhista que tirou direitos dos trabalhadores e abriu espaços para uma maior precarização das relações de trabalho no país.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Giovanni. **Trabalho e mundialização do capital**: a nova degradação do trabalho na era da globalização. Londrina: Praxis, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. A nova morfologia do trabalho e suas principais tendências. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 13-28.
- ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BAUMAN, Zygmunt. **A modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.



BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Trad. de Roneide V. Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1).

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). **Pesquisa de Emprego e Desemprego**. São Paulo: DIEESE, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseped/ped.html>.

DRUCK, Graça. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. especial 01, p. 37-57, 2011.

FARIA, Andréia Farina de; PREVITALI, Fabiane Santana. Reestruturação produtiva, relações interfirmas e trabalho no setor fumageiro no Brasil a partir da década de 1990. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do Trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 247-268.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. São Paulo: EDUSP, 1997.

FRANCO, T.; DRUCK, G.; SELIGMA-SILVA, E. As novas relações de trabalho, o desgaste mental do trabalhador e os transtornos mentais no trabalho precarizado. **Revista brasileira de saúde ocupacional**, São Paulo, v. 35, n. 122, p. 229-248, 2010.

JINKINGS, I.; AMORIM, E. R. A. Produção e desregulamentação na indústria têxtil e de confecção. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 337-386.



LIMA, Eurenice. Toyota: a inspiração japonesa e os caminhos do conhecimento. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 115-146.

LINHART, Danièle. Modernização e precarização da vida no trabalho. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

MARX, Karl. **Capital**: crítica da economia política (Livro I - o processo de produção do capital). Trad. de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.

MERLO, Álvaro Roberto Crespo. Sofrimento psíquico e atenção à saúde mental. In: MERLO, A. R. C.; BOTTEGA, C. G.; PEREZ, K. V. (org.). **Atenção à saúde mental do trabalhador**: sofrimento e transtornos psíquicos relacionados ao trabalho. Porto Alegre: EVANGRAF, 2014. p. 12-29.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 27-44.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

OBSERVADOR. **Taxa de desemprego volta a recuar na Europa em junho**. Publicado em 31 de julho de 2017. Disponível em: <https://observador.pt/2017/07/31/taxa-de-desemprego-volta-a-recuar-na-europa-em-junho/>. Acesso em: 25 nov 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Doenças profissionais são principais causas de mortes no trabalho**. 2013.

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL- SENAI. **Referenciais do Mercado de Trabalho** – Projeto Reformulação do Modelo de Formação Profissional. São Paulo: SENAI, 1997.



A RECONSTRUÇÃO APÓS DESASTRES E CHOQUES: INDICAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO DE BASE TERRITORIAL

Markus Erwin Brose

Introdução

Eventos catastróficos podem contribuir para que uma sociedade crie novos modos de pensar sobre si mesma e sobre seu futuro. A partir da experiência da destruição de Lisboa, em 1755, tanto Lima (2008) como Pereira (2009) argumentam que desastres podem auxiliar, a longo prazo, para que se altere a forma como a sociedade interpreta a si própria, transformando práticas e, com o tempo, normas, do planejamento de base territorial.

Dada a agilidade da resposta pelo Estado, após 1755, Dynes (1997) considera o terremoto que atingiu o litoral da região do Algarve como o primeiro desastre da era moderna. A tríplice tragédia teve início com um terremoto, originando um *tsunami* com impacto sentido até o norte do Marrocos, seguidos por um devastador incêndio em Lisboa.

O governo do Marquês de Pombal implementou, de imediato, ambicioso programa de reconstrução, a recuperação de Lisboa como primeira cidade planejada do Iluminismo, encontrando continuidade através da reforma econômica e política do Estado português. Segundo Pereira (2009), logrando reduzir sua dependência da Inglaterra e marcando, com o programa de pesquisa iniciado após o terremoto, o fim da interpretação dos desastres como castigo divino.

Em caso mais recente, Geipel (1991) dedicou uma década à análise dos impactos do *Terremoto del Friuli del 1976*, que desabrigou mais de 157 mil pessoas no nordeste da Itália. O autor registra que o senso de urgência contribuiu para acelerar e condensar decisões quanto ao planejamento territorial que, no cenário de continuidade teriam demandado mais de uma geração. Porém, o ritmo frenético de reconstrução teria gerado destruição de patrimônio arquitetônico, diluição de tradições de solidariedade e, portanto, perda de opções



de desenvolvimento. O autor interpreta a região do Friuli como laboratório acelerador de decisões que podem ocorrer em regiões igualmente afetadas por desastres nos Alpes.

Eventuais externalidades positivas por desastres naturais são difíceis de mensurar (SKIDMORE; TOYA, 2002; ULTRAMARI; SZUCHMAN, 2017). Um desafio reside no fato dos estudos registrarem e sistematizarem os eventuais ganhos para a sociedade sendo realizados décadas, ou mesmo gerações, após o evento, partindo de uma situação pré-desastre provavelmente desconhecida ao pesquisador. Esse deve trabalhar com cenários e hipóteses, quanto ao curso original dos processos de desenvolvimento do território.

Por outro lado, crescente número de estudos ressalta como a reconstrução em regime de urgência após eventos extremos pode tornar mais precária a qualidade de vida da população, originando novas vulnerabilidades (OLSHANSKY, 2006; COLLINS, 2009; NUNES, 2015). Em estudo de caso nacional, Albino (2014) analisa a reconstrução da economia e dos meios de vida da população na região dos Baús, no município de Ilhota/SC e, uma década após o evento extremo com alagamento e os deslizamentos de terra, constata aumento da vulnerabilidade social.

Esse contexto ressalta a relevância do debate acerca da inter-relação entre desastres e desenvolvimento (WHITE; HAAS, 1975; DOBLER, 1980; CUNY, 1983). Dado o acúmulo de experiências com desastres ao longo da cordilheira dos Andes, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) desenvolveu uma metodologia de avaliação de danos e identificação das novas demandas para o planejamento pós-desastre (UNDP, 2011). Conforme sintetizado por Wijkman e Timberlake (1984), desastres considerados “naturais” constituem, essencialmente, “problemas não resolvidos do processo de desenvolvimento”.¹

Importa, portanto, interpretar como eventuais benefícios são socialmente construídos e como podem ser interpretados na especificidade do território afetado. Sob determinadas condições, choques e desastres podem estimular a aceitação de inovações, de mudanças antes bloqueadas pela inércia, pelos costumes e hábitos normatizados (SMITH, 2011; SCHWAB, 2014). O novo equilíbrio



entre custos e benefícios sociais estabelecido pós-evento extremo se revela, porém, somente a longo prazo, reforçando a relevância de estudos com perspectiva diacrônica, cujo conhecimento assim gerado pode contribuir para uma reconstrução melhor em outros territórios (OECD, 2013; GREIVING; UBAURA; TESLIAR, 2016; UFSC, 2016).

O conceito de “Reconstruir Melhor”, ou *Build Back Better*, sintetiza o consenso no debate internacional quanto à fase de reconstrução pós-eventos extremos:

O uso das etapas de recuperação, reabilitação e reconstrução após um desastre para ampliar a resiliência de nações e comunidades, integrando medidas de redução de riscos nas ações de restauração da infraestrutura física e dos sistemas sociais, revitalizando o espaço de subsistência das famílias, das economias e do meio ambiente. (UNISDR, 2017).

Seja sob títulos diversos, como “Reconstrução centrada nas pessoas” (CASTRO, 2013a), ou “Hospital seguro” (CONCHESO, 2003), o conceito de reconstrução melhor enfatiza a necessidade de planejamento de base territorial adequado ao pós-desastre (HARTZ *et al.*, 2015).

Adicionalmente, existem casos nos quais a condição prévia não é mais desejável e a reconstrução deve criar um novo *status quo*. Como no caso da reconstrução econômica e social na bacia do rio Tennessee, nos Estados Unidos da América (EUA), após a Recessão de 1929, que teve de superar tanto o racismo prevalecente na cultura política como diversificar a monocultura do tabaco (SELZNICK, 1966). Ou a reconstrução da Europa, finda a Segunda Guerra, fomentando a democratização através do Plano Marshall (WERNER; COMBAT, 2007). Nesses casos, emergiu uma nova síntese *embedded*, enraizada socialmente, cujo alcance foi além da reconstrução da situação original.

As profundas mudanças, as perdas e os danos gerados por eventos extremos afetam a capacidade de sobrevivência e abalam a confiança das pessoas no seu espaço, no seu ambiente e no futuro. Esse ensaio busca ressaltar, porém, que a ideia de que um novo



status quo pós-choque pode, a longo prazo, revelar-se positiva para a população não é recente. Utilizando sete casos como exemplo, enfatiza que catástrofes políticas, econômicas ou desastres naturais figuram entre as mais traumáticas experiências que uma sociedade regional pode enfrentar, e sobre as quais não possui governabilidade.

O ensaio busca contribuir para o debate quanto aos diferentes modos como sociedades reagem a eventos extremos. A reconstrução usualmente ocorre sob tensão e demanda escolhas urgentes em conflito exposto entre diferentes grupos de interesses. Em certos casos, busca reproduzir a situação anterior, visando a banir a tragédia da memória; enquanto, em outros casos, reconstrói a infraestrutura e a economia melhor, de modo mais resiliente.

A concepção de *Build Back Better* sintetiza a noção de planejar para reconstruir melhor que antes, o que é confirmado por uma série de decisões tomadas por atores sociais nos exemplos apresentados neste ensaio, que moldaram o debate sobre planejamento regional no país. Para tanto, esse trabalho está dividido em quatro seções, além dessa introdução. A seção a seguir discute o referencial teórico para a análise dos casos brevemente apresentados na terceira seção. Na quarta seção, procedemos a uma breve discussão e na seção final apresentamos conclusões.

Capitalismo dos desastres ou Sociedade de risco?

À primeira vista, choques econômicos e desastres naturais favorecem a interpretação marxista em uma análise crítica ao capitalismo. Do fetichismo da mercadoria, decorre a sobrevalorização do crescimento econômico. O acúmulo incessante do capital que norteia quase todos os aspectos da sociedade pós-moderna torna-se possível graças ao Estado impotente, ao menos tolerante, frente às externalidades, como desmatamento ilegal, emissões de gases de efeito estufa ou degradação de corpos hídricos. O território torna-se espaço dos recursos naturais a serem explorados de acordo com o critério de uma alegada vocação econômica regional, condicionando o modelo de desenvolvimento e, portanto, as opções de planejamento.



A ampliação dos riscos na pós-modernidade não advém, porém, apenas do capitalismo. Da industrialização acelerada nos regimes socialistas, seja na União Soviética, na Bulgária ou na Alemanha Oriental, herdamos radiação e gases de efeito estufa que afetam a todos, sem distinção de classes, o que o sociólogo Beck (1986) nominou como a Sociedade de Risco na pós-modernidade. A tolerância com riscos crescentes decorre do paradigma do crescimento econômico, que transcende teorias ou ideologias políticas e tornou-se quase que onipresente.

Hamilton (2012) enfatiza como, historicamente, tanto o socialismo como o capitalismo, sejam ditaduras ou democracias, têm sido destrutivos na medida em que, apesar das diferenças ideológicas e de discurso, para ampla maioria da população o objetivo central do desenvolvimento reside no bem-estar material do indivíduo. A riqueza socialmente sancionada depende da exploração dos recursos naturais, cujo acesso não deve sofrer restrições sob argumentos de soberania nacional, patriotismo ou correlatos. Assim, entre diversas alternativas possíveis, a inclusão social encontra como estratégia única, plenamente aceita, o crescimento econômico sem restrições. Uma visão antropocêntrica que entende a relação entre a humanidade e a natureza de modo utilitarista.

Originalmente enfatizando o risco de desastres nucleares e a contaminação dos alimentos por resíduos de agrotóxicos, no decorrer dos anos 2000, Beck incorporou a mudança climática como risco central para a análise da pós-modernidade. Segundo Bosco e Di Giulio (2015, p. 151), não estabelecendo uma teoria sociológica acabada, mas um “projeto de conhecimento”, o “cosmopolitismo metodológico da combinação [...] de uma dimensão espacial (território) com uma dimensão temporal (história)”.

Beck propõe uma sociologia do clima para além de políticas públicas pontuais, contribuindo para uma visão mais ampla dos desafios postos pelo capitalismo pós-industrial. Em um artigo engajado, quase um manifesto, o autor questiona: “De onde virá o apoio popular para mudanças que podem alterar nosso estilo de vida, nosso consumismo, o status social e o conforto material já incertos na turbulência da atualidade?” (BECK, 2010, p. 255).



Apesar de sua crítica ao paradigma do crescimento econômico, Beck se mostra otimista quanto às opções para as sociedades europeias: “Da larva à borboleta [...] Eu confesso – uma metáfora romântica” (BECK, 2010, p. 254). Como resposta aos desafios implícitos no conceito de Sociedade de Risco, o autor propõe uma *Green Modernity*, a pós-modernidade verde. E enumera, entre suas teses, a necessidade de que as ciências sociais contribuam com novos formatos de participação no planejamento do desenvolvimento, redesenhando as bases da legitimação de políticas de adaptação.

Segundo Beck, o desafio da adaptação à mudança climática depende da construção de um amplo consenso, tendo como suporte não apenas políticas públicas pontuais, mas o teste de modelos. “A mudança climática deve ser interpretada como desafio da evolução, ou revolução, não apenas como poluição” (BECK, 2010 p. 259).

Beck se dirigia, porém, a uma utópica opinião pública internacional. Buscava estimular um consenso acima das fronteiras nacionais para o enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas: “Aqueles que pensam exclusivamente em termos nacionais são os perdedores [desse debate]” (BECK, 2010, p. 259). Isso relativiza o debate acadêmico quanto à aplicabilidade de sua concepção teórica ao Brasil (IANNI, 2010).

Relacionado à concepção de desenvolvimento como liberdade, proposta por Amartya Sen, Beck propôs o abandono do paradigma do crescimento econômico nacional pela adoção do planejamento do desenvolvimento como liberdade. Em especial, liberdade para testar novas instituições. Uma visão cosmopolita do futuro, que o colapso do mercado europeu de carbono, o fracasso do Protocolo de Quioto ou a negativa dos EUA em ratificar o Acordo de Paris, não confirmaram.

Interlocutor privilegiado e parceiro intelectual de Beck, o sociólogo britânico Anthony Giddens apresentou uma resposta mais concreta ao desafio posto pelos riscos da pós-modernidade, em especial, às mudanças climáticas. Giddens (2009) propôs um novo pacto social, um *Green Deal*, ao Reino Unido. Em analogia ao *New Deal*, o pacto social progressista de enfrentamento da Grande



Recessão de 1929 nos EUA, Giddens projeta um consenso nacional de inversão de prioridades e investimentos no presente, para prevenir riscos e reduzir custos de gerações futuras.

O subtítulo “Resposta nacional aos desafios” da primeira versão do estudo de Giddens (2008) enfatiza o âmbito nacional de sua proposta, não apenas coordenada pelo Estado, mas com planejamento e intervenção estatal, conforme enfatiza o título de um dos capítulos: “Retorno ao planejamento”. Fiel ao modelo adotado pelo *New Deal*, com a experiência de viver em um país central do Sistema Mundo, Giddens (2009) atribui ênfase à necessidade de um Estado forte. O autor demanda maior capacidade estatal em planejar o desenvolvimento, apontando a União Europeia como modelo. Hamilton (2012), por sua vez, critica a proposta de Giddens como “eurocentrista”, apontando para ausência de poder da União Europeia para que Estados em outros continentes promovam a descarbonização de suas economias.

Em paralelo, nos EUA, o jornalista Thomas Friedman cunhou, em 2007, o conceito de um *Green New Deal* para designar um programa de geração de empregos, estímulo a fontes renováveis de energia e descarbonização da economia. Sua implementação foi iniciada na administração Obama e, desde então, integra o debate público do país (CARLOCK; MANGAN, 2018). Dois anos mais tarde, o conceito foi expandido pela agência da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, propondo um *Global Green New Deal* (UNEP, 2009).

Distanciando-se da utopia cosmopolita de Beck, ou do otimismo europeu de Giddens, a ativista canadense Naomi Klein propõe uma visão mais sombria da pós-modernidade. A partir da empírica, como a implantação do regime neoliberal durante a ditadura chilena, ou a privatização de escolas no município de Nova Orleans após o furacão Katrina, a autora elabora a concepção da *Shock Doctrine*. A ideia de que o oportunismo permite ataques à esfera pública durante eventos catastróficos, aliada à interpretação de que desastres representam oportunidades de crescimento econômico. Combinação que Klein (2008) denomina de “Capitalismo de Desastres”.



A autora afirma ser possível identificar, ao longo de eventos catastróficos, um padrão de expansão do mercado. Empreendedores, investidores e empresários aproveitam uma crise, enquanto o cidadão está se recuperando do choque, para privatizar segmentos do Estado sob o argumento da urgência, transformando o que previamente era proposto como transição ou reforma temporária, em uma situação permanente. A doutrina do choque criaria nova realidade durante a crise, com impactos negativos.

Para fundamentar sua argumentação, Naomi Klein aponta como o economista Milton Friedman, influente representante do ideário neoliberal, parafraseia uma das teses mais conhecidas de Maquiavel. Segundo a autora, Milton afirmava que crises, reais ou percebidas, representam uma janela de oportunidade de apenas seis a nove meses: “É a nossa função primordial: desenvolver alternativas às políticas existentes, mantê-las em evidência e acessíveis até que o politicamente impossível se torne o politicamente inevitável” (FRIEDMAN, 1962 *apud* KLEIN, 2008, p. 16).

O sociólogo norte-americano James Scott propôs um enfoque correlato, porém, sem a ênfase na crítica ao capitalismo. Segundo Scott (1998), ao longo do Século XX, o Estado-nação, em suas diferentes formas, possibilitou intervenções autoritárias com consequências catastróficas nos respectivos territórios, o que denominou de *High Modernism*, ou Hipermodernismo. O ponto de partida foi a pesquisa quanto às causas pelas quais historicamente o Estado não poupou esforços, ou sofrimento, para assentar populações nômades, seja na Sibéria, nos Montes Atlas ou na Tailândia. Segundo Scott, na busca pela racionalização do espaço e a padronização dos assentamentos humanos, essenciais para viabilizar a arrecadação de impostos, o Estado seria “cego” para as particularidades regionais, sociais ou econômicas das respectivas populações.

O autor discute casos de planejamento autoritário com graves consequências humanitárias, como a coletivização dos agricultores na União Soviética ou a realocação compulsória de vilas rurais na Tanzânia. Scott argumenta que, ao longo do Século XX, regimes instalados após choques e crises políticas, como guerras ou declaração de independência, encontram uma janela de oportunidade para planejar a reorganização da sociedade, da economia, e mesmo



da paisagem. Seguindo uma lógica de simplificação, uma arrogância tecnocrática que busca ordenar, sistematizar e planejar de paisagens a sociedades.

Sintetizando os argumentos, choques econômicos, crises políticas e desastres naturais representam uma ruptura com a normalidade no território. A forma como a sociedade reage a esta brusca interrupção do processo de desenvolvimento e seu esforço para reestabelecer a ordem e a previsibilidade, depende do contexto político, social e econômico naquele momento do processo histórico. Possibilitando, ou eliminando, oportunidades na reconstrução e representa um desafio para o planejamento.

Em certos casos, a catástrofe é completa e o território não recupera seu estágio prévio de desenvolvimento, como ocorrido no norte da Bolívia com o fim do ciclo da borracha natural, em 1913 (FIFER, 1970). Celso Furtado foi testemunha ocular do rompimento da barragem de Orós/CE, em 1960, desastre que afetou mais de 170 mil moradores da bacia do rio Jaguaribe (LEITE, 2009). Registrou em suas memórias (FURTADO, 1989) o misto de perplexidade e indignação com o descaso com a população que retardou processos de desenvolvimento regional. Em outros casos, a reconstrução logra reestabelecer a normalidade vivida antes do evento, como no caso da inundação histórica em Rondônia e Acre pelo rio Madeira no verão 2013/14 (BRASIL, 2014).

Referencial empírico

Dynes (1997) argumenta que, historicamente, certos desastres foram considerados mais importantes que outros, tornando-se emblemáticos, e que o valor simbólico que uma catástrofe adquire junto à opinião pública, ou ao menos na academia, pode independer da abrangência dos danos causados. O autor propõe que, ocorrendo uma descontinuidade entre a gravidade, o evento extremo e a memória social, estamos diante de um desafiador problema de pesquisa para as ciências sociais.

Nesse sentido, o quadro abaixo apresenta um conjunto de sete choques econômicos, políticos e desastres naturais, bem como as respectivas inovações em planejamento de base territorial.



Quadro – seleção de inovações metodológicas e institucionais do planejamento e da reconstrução pós-catástrofes

Ano	Choque ou desastre	Território	Escala da dimensão territorial	Escala demográfica (habitantes)	Inovação no planejamento
1913	Inundação	Bacia do Rio Greater Miami/EUA	13.920 km ²	980.000	Consórcio intermunicipal de gestão de bacia
1927	Crise fiscal	Estado do Rio Grande do Sul	281.750 km ²	2,2 milhões	Banco público para fomento da economia regional
1929	Recessão econômica	Bacia do Rio Tennessee/EUA	105.870 km ²	2,3 milhões	Autarquia federal para desenvolvimento regional
1946	Redemocratização	Bacia do Rio São Francisco	641.000 km ²	4,5 milhões	Autarquia federal para desenvolvimento regional
1958	Seca	Região Nordeste	1.561.170 km ²	15 milhões	Autarquia federal para desenvolvimento regional
2013	Estiagem	Região Sudeste	108.336 km ²	47 milhões	Interligação de bacias na Hidromegalópole
2015	Desastre industrial	Bacia do Rio Doce/MG e ES	83.400 km ²	3,6 milhões	Fundação privada para desenvolvimento regional

Fonte: elaborado pelo autor.

A primeira coluna do quadro apresenta o ano de ocorrência do evento extremo, e a segunda coluna diferencia entre choques econômicos ou políticos, desastres naturais ou industriais. A terceira coluna registra o território abrangido pelo evento extremo e que foi objeto de uma inovação no planejamento, apresentada na sexta coluna.



Para efeito de comparação, são apresentadas, na quarta coluna, a dimensão geográfica do território e, na quinta coluna, sua população estimada no ano do evento. A título de comparação, Portugal compreende um território de 92.200 km², evidenciando a crescente escala do desafio do planejamento de base territorial apresentado pelas inovações registradas no quadro.

Com o decorrer do tempo, territórios cada vez mais amplos passaram a ser objeto de intervenção e planejamento estratégico. Os critérios de seleção para os eventos listados no quadro combinam:

- Grau radical da inovação, sem precedentes;
- Criação e implementação *ad hoc*, sob senso urgência;
- Relevada influência (atual ou potencial) no campo de estudos do desenvolvimento regional.

Essa seleção não se pretende exaustiva. Busca ressaltar saltos de inovação emblemáticos para o debate sobre desenvolvimento regional. Os casos selecionados são brevemente descritos a seguir, em ordem cronológica.

Great Dayton Flood, 1913

No rígido inverno de março de 1913, seguiram-se tempestades de granizo, alagamento e um incêndio, destruindo a cidade de Dayton, no estado de Ohio, arrasando localidades rurais. Foi considerado o maior desastre natural até então registrado nos EUA (BELL, 2008). A associação comercial coordenou a mobilização pós-desastre, que arrecadou doações de USD 2 milhões, sendo o engenheiro Arthur Morgan contratado para coordenar o plano de reconstrução e prevenção de novos riscos (WILLIAMS, 2013).

Por três anos, a equipe de Morgan conduziu extenso diagnóstico, apresentando em audiência pública a proposta de que não seria suficiente apenas reconstruir diques ou dragar a calha do rio. Seria necessário planejar a bacia do rio Greater Miami no seu conjunto e dimensionar um sistema de diques secos para regular a vazão dos rios. O plano inovador foi aceito pela comunidade, foram feitos empréstimos e emitidos títulos de dívida pública. As obras foram iniciadas em 1918, o mais extenso conjunto de obras civis da



história do país, sob controle e gestão dos atores locais.

Esse sistema de prevenção de desastres foi inaugurado em 1922, sendo administrado por um consórcio intermunicipal não estatal, o *Miami Conservancy District*, integrado por organizações regionais, clubes de empresários e câmaras municipais com cargos voluntários na direção. O sistema está em operação até os dias atuais, o financiamento para manutenção e reformas ocorre mediante cobrança de pessoas físicas e jurídicas residentes na bacia hidrográfica.

Crise fiscal do Rio Grande do Sul, 1922/27

O ciclo de valorização do café, nos anos 1920, foi o contexto no qual os governos das regiões cafeeicultoras, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, estatizaram, quase que simultaneamente, bancos privados, visando a estabelecer agentes financeiros estaduais (COSTA, 1978; COSTA NETO, 2004). Uma inovação ocorreu em 1928, com decreto do governador Vargas, criando uma nova instituição financeira pública para o desenvolvimento regional, sob denominação de Banco do Estado do Rio Grande do Sul, visando a valorizar a pecuária.

Os anos 1920, no RS, foram marcados por crise econômica, decorrente – entre outros – do refluxo dos mercados de charque e couros com o final da Primeira Guerra Mundial. Esse contexto precipitou uma crise política que culminou na guerra civil de 1922/23, agravando o quadro de crise fiscal. Em 1927, o “estado estava virtualmente à beira da falência” (AXT, 2002, p. 124).

Ao assumir o governo estadual, em janeiro de 1928, Vargas buscou redesenhar o aparelho estatal para ampliar o controle e diversificar a economia. “Qual a origem das novas iniciativas do governo gaúcho? [...] conquistar o mercado brasileiro [...] com uma economia melhor planejada” (VIZENTINI, 1998, p. 43/46). O empréstimo no mercado financeiro internacional, possibilitou tanto a consolidação da dívida pública, dilatando prazos e aliviando o compromisso com o serviço dos juros, como serviu para disponibilizar créditos à pecuária. “Mais da metade dos recursos foram emprestados aos charqueadores, os principais consumidores



do gado gaúcho” (PESAVENTO, 1991, p. 220). A criação do banco renovou a capacidade do governo estadual em amenizar a crise do setor pecuarista, minimizando a oposição aos planos desenvolvimentistas do governo.

Recessão de 1929

A quebra da bolsa de valores de New York, em 1929, desencadeou a primeira recessão em escala global, gerando crises políticas que favoreceram, entre outros efeitos, o surgimento de regimes fascistas na Europa e governos populistas na América Latina. Nos EUA, os prolongados impactos da recessão alteraram o comportamento eleitoral, encerrando a legitimidade do Liberalismo econômico, ao ser eleito, em 1933, o primeiro presidente progressista, que propôs um novo pacto social, denominado *New Deal* (LIMONCIC, 2003).

Nos primeiros dias do novo governo, foi criada uma autarquia federal para o desenvolvimento na bacia do rio Tennessee, considerado um dos territórios com maior incidência de pobreza no país. A Tennessee Valley Authority (TVA), foi estabelecida sem vínculos com políticas municipais ou estaduais, composta por funcionários contratados mediante concurso. Com base na experiência de planejamento de base territorial em Dayton, o engenheiro Arthur Morgan foi nomeado como diretor (MORGAN, 1974; TALBERT JUNIOR, 1987). A TVA recebeu o mandato de promover o desenvolvimento regional por duas décadas, financiada pela comercialização de energia elétrica gerada por conjunto de hidrelétricas construídas na bacia do rio Tennessee.

O extenso programa de construção de barragens dinamizou a economia local, com Morgan priorizando a oferta de alfabetização e cursos profissionalizantes aos trabalhadores após o turno de trabalho. A eletrificação do meio rural ocorreu através de cooperativas e agências municipais, visando impedir o controle por grandes empresas. Os rendimentos obtidos com a comercialização da energia financiaram um programa de extensão rural pelas universidades da região, que fomentaram a diversificação das lavouras de tabaco e o reflorestamento das encostas (LILIENTHAL, 1956).



Importa ressaltar que a atuação exitosa da TVA, que marcou por décadas o debate internacional sobre planejamento regional, foi marcada pela ausência de mecanismos de controle social ou de canais de participação popular, em oposição às instituições do Executivo e do Legislativo com mandato de governança sobre o mesmo território.

Redemocratização e a bacia do São Francisco como região problema, 1946

Finda a ditadura Vargas, a Assembleia Constituinte de 1946 foi marcada por embates, liderados por deputados da Bahia e de Minas Gerais, quanto à necessidade de promover o desenvolvimento e eliminar a pobreza na bacia do rio São Francisco, considerada uma região problema para o país (FILHO-ZUZA, 2008; PAULA, 2012).

Foi proposta a adoção do modelo TVA, criando uma autarquia federal com fonte de recursos própria e corpo técnico concursado, para atuar em paralelo às políticas estaduais ou municipais, loteadas pela oligarquia regional (LOPES, 1950). De acordo com o Artigo 29 das Disposições Transitórias da nova Constituição, foi aprovado o Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco, a vigorar por 20 anos, recebendo 1% do orçamento federal anual.

Em janeiro de 1947, o governo encaminhou ao Congresso o projeto de lei para criar a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), aprovado dois anos mais tarde. O engenheiro Lucas Lopes foi nomeado Diretor de Planos e Obras (DINIZ, 2008) e, nos próximos dois anos, supervisionou a elaboração do Plano Geral para o Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco (LOPES, 1955; MAIO; OLIVEIRA; LOPES, 2013), seguindo modelo da TVA. Enquanto isso, em acordo com a oligarquia regional, a CVSF alocava os recursos assegurados pelo dispositivo constitucional em miríade de pequenas obras sob controle da bancada de deputados da Bahia (HIRSCHMAN, 1965).



A seca de 1958 no Nordeste

Considerada uma tragédia anunciada (FERRAZ, 1950) e uma das mais graves secas da história do país, os relatos da prolongada estiagem de 1958 chegaram ao Sudeste através de uma série de reportagens do correspondente do O Estado de São Paulo, recebendo o Prêmio Esso de jornalismo. Essas reportagens denunciavam a exploração dos migrantes, a venda de votos e o despreparo dos órgãos públicos.

Historicamente direcionada às capitais da Região Sudeste, ampliou-se a migração para a nova capital Brasília, então em obras (KUBITSCHKEK, 2000; DUARTE, 2003). O DNOCS organizou uma das maiores frentes de trabalho de sua história, empregando mais de 400 mil sertanejos e o DNER empregou 140 mil trabalhadores em estradas, pejorativamente chamados de ‘cassacos’: “Na publicação *Tipos e Aspectos do Brasil* do IBGE o cassaco é definido como ‘o simples sertanejo de rede nas costas que vive no ciganismo das construções públicas’” (CASTRO, 2013, p. 2).

Ao presenciar palestra de Celso Furtado, então assessor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, sobre o Nordeste, o presidente Kubitschek entusiasmou-se por ter encontrado uma proposta concreta para ação no Semiárido e nomeou-o coordenador do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Furtado coordenou a elaboração de um plano de desenvolvimento regional, publicado sob o título *Operação Nordeste* (FURTADO, 1959; 2009). Para sua execução, em dezembro de 1959, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), autarquia vinculada à Presidência da República, replicando o modelo TVA de intervenção federal direta no território, agora não mais uma bacia hidrográfica, mas dois biomas, a Caatinga e a Zona da Mata.

A missão da SUDENE consistia não apenas em intervir diretamente no Nordeste, passando ao largo das estruturas de gestão municipal e estadual, como também em atuar ao largo das quatro instituições de administração federal na região, o DNOCS, o Banco do Nordeste, a CHESF e a CVSF. Após quase duas décadas, a avaliação do modelo TVA no Nordeste registra: “No Brasil existe o caso extraordinário de três órgãos de planejamento regional



operando numa única área – a CVSF, o DNOCS e a SUDENE. Como era de esperar, não se logrou estabelecer um entrosamento entre esses órgãos” (SEREBRENICK, 1963, p. 99).

Crise hídrica no Sudeste

A combinação de baixos índices pluviométricos durante dois verões seguidos, em 2013/14 e 2014/15, aliada ao contínuo crescimento de demanda por água potável nas regiões metropolitanas da Região Sudeste, gerou o fenômeno conhecido como a Crise Hídrica de 2014. “Pode-se dizer que esta era uma ‘crise anunciada’ em função da demanda crescente e do histórico de situações hídricas semelhantes” (MARENGO *et al.*, 2015, p. 33), aliados à baixa capacidade de gestão dos recursos hídricos pelo Estado.

De modo autocrático, em 2015, o governador de São Paulo decidiu por ação emergencial para a transposição de águas da bacia do rio Paraíba do Sul (a partir da represa do Jaguari) para a bacia dos rios Piracicaba-Capivari-Jundiá (na represa de Atibainha), com impactos nas bacias que abastecem o Rio de Janeiro (FELTRAN-BARBIERI *et al.*, 2018). O conflito com o governo carioca teve que ser intermediado pelo Supremo Tribunal Federal. As obras foram iniciadas em 2016, sendo a transposição inaugurada em 2018.

Carmo e Anazawa (2017) interpretam que essa ação conflitiva criou uma nova espacialidade, que denominam de “Hidromegalópole São Paulo-Rio de Janeiro”. Essa nova unidade espacial, criada *ad hoc*, consiste de um sistema integrado por diversas bacias hidrográficas, cinco regiões metropolitanas e 328 municípios, compreendendo uma população estimada de 46 milhões de habitantes em três unidades federativas (SP, MG e RJ). “O que procuramos destacar é que [...] essa nova espacialidade não está sendo considerada nas diversas instâncias de gestão, seja hídrica, seja do território” (CARMO; ANAZAWA, 2017, p. 66).

Contaminação da bacia do rio Doce, 2015

Em novembro de 2015, ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana/MG. Foram liberados 39,2



milhões de m³ de rejeitos da mineradora Samarco, atingindo 41 municípios ao longo da Bacia do Rio Doce e alcançando o oceano duas semanas mais tarde, após um trajeto de 670 km (SOUZA; CARLOS, 2019).

Pelo compromisso judicial firmado entre as acionistas da mineradora e o Governo Federal, em 2016, foi criada uma organização de direito privado, a Fundação Renova, para a operacionalização de extenso programa de compensação e recuperação. Um estudo do Banco Mundial acerca de agências especiais criadas após catástrofes, não relaciona experiência similar de privatização da reconstrução em outros países (FENGLER; IHSAN; KAISER, 2008).

A Fundação Renova recebeu o mandato do Governo Federal para, em paralelo às políticas estaduais e municipais, promover o desenvolvimento regional ao longo de 15 anos, executando orçamento inicial estimado em R\$ 22 bilhões. O painel de especialistas formado para assessorar a fundação enfatiza: “Como o Rio Doce já estava prejudicado por poluição antes do evento, o objetivo do Painel [Internacional] do Rio Doce é apoiar na recuperação da paisagem e das comunidades locais para uma condição mais saudável e sustentável do que quando o desastre ocorreu” (SÁNCHEZ *et al.*, 2018, p. v).

Importa ressaltar que a privatização do plano de recuperação, composto por 42 programas setoriais, gerou um efeito cascata com empresas de consultorias e organizações internacionais elaborando estudos e relatórios, conduzindo auditorias e audiências, em paralelo às políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais. O desafio daí decorrente foi resumido na avaliação do primeiro ano de ação, recomendando um “Programa de planejamento territorial e estratégico”, visando à “integração de todas as ações em curso nos municípios afetados da Bacia do Rio Doce, formulando visões de futuro para a região” (RAMBOLL BRASIL, 2018, p. 37). No que pouco se distancia da avaliação negativa pelo IPEA quanto às políticas públicas de base territorial no país: “A fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as unidades subnacionais constituem grande obstáculo ao sucesso da descentralização” (SILVA, 2013, p. 87).



Discussão

Em geral, manuais de planejamento pós-desastres recomendam que a resposta a um evento extremo deveria consistir em uma forma idealizada de planejamento da reconstrução, visando chegar o mais próximo possível ao *status* pré-evento. Deve-se conduzir uma investigação, ou seja, realizar diagnóstico do problema, escolhe-se uma estratégia e implementa-se a solução. O planejamento tradicional passa de um problema social para o próximo, criando a sensação de segurança de que o Estado é capaz de minimizar e solucionar crises.

Esse ensaio argumenta que o modo pelo qual a população de um território interpreta uma disrupção no seu desenvolvimento por choque econômico ou desastre natural, está relacionado ao grau de confiança mútua e valores culturais prevalecentes na comunidade. A visão de mundo, culturalmente estabelecida, influi (não necessariamente determina) como mudanças no planejamento territorial são aceitas na fase de reconstrução. Processos de tomada de decisão antes, durante e após um evento extremo podem influenciar o grau de destruição e do sofrimento humano. Em casos positivos, pode ocorrer “reconstrução comunitária da sociedade” (HOKUGO; KANEKO, 2017).

Por outro lado, choques ou desastres podem gerar destruição material e sofrimento humano que representam apenas a ponta do iceberg, descortinando problemas estruturais. Em certos casos, choques ou desastres podem representar sintomas de problemas mais complexos, problemas sem solução, *Wicked Problems*. Assim, eventos extremos podem sobrecarregar a capacidade de resposta por uma sociedade, exigindo mais que a mera reconstrução. Com base nas inovações brevemente descritas nesse ensaio, é possível inferir que essas representaram, em seu contexto, uma crítica dos atores sociais à capacidade de governança territorial até então vigente.

Sob um senso de urgência, as normas, os recursos e as organizações atuantes foram consideradas insuficientes e substituídas (ou mesmo, atropeladas) mediante novo arranjo institucional desenhado especificamente para o território em questão, em alguns casos no enfoque *Build Back Better*. Contribuindo para responder



ao questionamento proposto por Beck, quanto às origens de novos modelos de planejamento e participação social para enfrentarmos os impactos da mudança do clima.

A primeira inovação aqui descrita, um consórcio intermunicipal não-estatal, em 1918, representava um triunfo da capacidade de organização da sociedade civil, tendo completado um século de atividade. Ao contrário, as demais inovações que se seguiram no tempo estabeleceram novo paradigma centrado na confiança da capacidade do Estado em identificar soluções e implementar estratégias para enfrentar crises, enfatizando a esfera política inerente ao planejamento de base territorial.

Assim, ao longo de um século, aproximadamente de 1933 a 2013, foi marcante a consolidação do paradigma de que, diagnosticados novos desafios pós-choque ou desastre, o Estado é competente para assumir a responsabilidade e implementar as novas soluções propostas para o desenvolvimento regional. Por um lado, pela criação de bancos públicos; por outro lado, o modelo TVA, autarquia federal criada para intervenção direta, ao largo de instâncias municipais e estaduais, a qual manteve impacto no imaginário e no debate sobre desenvolvimento regional.

Esse modelo foi adotado na Constituição democrática de 1946 e marca, desde então, os rumos da pesquisa nessa área. Em princípio, reafirmando a hipótese proposta por Giddens de que o enfrentamento da mudança climática pode basear-se em um Estado forte. Por outro lado, o modelo TVA enfatiza o enraizamento regional, colocando dúvidas, tanto ao otimismo por Beck, como a confiança no Estado-nação de Giddens.

No Brasil, a desilusão com a falta de continuidade e da baixa qualidade de impactos concretos no desenvolvimento regional pelo Estado nacional, basta lembrar o frágil desempenho de instituições como o Ministério da Integração Nacional, a Zona Franca de Manaus ou os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento, alcançou tal monta que contribuiu para inovações. Em 2013, pela intervenção direta do Executivo em São Paulo, sem poder de contestação por conselhos setoriais, a comunidade empresarial ou a academia, na transposição que efetivamente integrou os recursos hídricos das seis



maiores regiões metropolitanas do país. Ou em 2015, pela inédita privatização do planejamento de base territorial com a Fundação Renova, passando ao largo dos mandatos dos três níveis de governo da federação. Ambas, inovações recentes no planejamento de base territorial que enriquecem o debate.

Eventos extremos, por definição, constituem momento peculiar no tempo e no espaço durante o qual ocorre perda de controle e desequilíbrio de poder. Esse desequilíbrio entre os atores sociais no território abre uma janela de oportunidade para uma nova composição de poder pós-desastre, que pode ser operacionalizada através de inovações no planejamento territorial. Uma vez estabelecida essa inovação, ela tende a consolidar uma nova configuração das alianças políticas no território. Por exemplo, empoderando organizações da sociedade civil, como na bacia do Greater Miami River, a partir de 1922, ou viabilizando a modernização conservadora de oligarquias regionais, como no Nordeste, com a CVSF, em 1946 e a Sudene, em 1959.

Conclusão

O *tsunami*, seguido de terremoto e incêndios, em 1755, no litoral da Região do Algarve, mudou a percepção na ciência quanto aos aspectos sociais e políticos de eventos extremos. Porém, desastres naturais não constituem o único tipo de evento extremo que pode alterar o rumo de processos de desenvolvimento, choques econômicos ou políticos podem ser tanto, ou mais disruptivos que desastres naturais.

Esse ensaio relaciona sete casos, nos quais eventos extremos contribuíram para inovações no planejamento de base territorial. Sem incluir uma análise sobre vantagens ou possíveis limitações de tais modelos, essas inovações marcam o debate e a pesquisa sobre desenvolvimento regional, moldam discursos quanto ao papel do planejamento de base territorial.

O trabalho argumenta que, a forma como sociedades reagem a eventos extremos depende, em boa parte, do enraizamento cultural, da sua capacidade de inovação e do grau de aceitação de inovações na fase de reconstrução. Em casos de perturbação extrema dos rumos



do desenvolvimento, a simples reconstrução para retorno ao status pré-desastre pode não ser suficiente. Com base nessa conclusão, é possível afirmar que novas formas de planejamento e intervenção no território se tornam necessárias, ampliando nosso atual desafio de adaptação às mudanças climáticas.

O ensaio deixa em aberto a análise acerca da sustentabilidade das inovações aqui apresentadas. Em especial, a inovação recentemente adotada na bacia do Rio Doce merece acompanhamento e avaliação, ao transferir à iniciativa privada o mandato pela reconstrução pós-desastre. Organização única de planejamento e desenvolvimento territorial que até o momento não foi replicada, que amplia os desafios ao debate sobre inovação no planejamento regional.

NOTAS

¹ Esta, e demais referências em Inglês, constitui tradução livre pelo autor.

REFERÊNCIAS

ALBINO, Lisangela. **O desastre em meio rural**: análise dos impactos socioeconômicos na Região dos Baús, Ilhota, Santa Catarina. Dissertação. Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

AXT, Gunter. O governo Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul (1928-1930) e o setor financeiro regional. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 119-139, 2002.

BECK, Ulrich. Climate for change, or how to create a green modernity? **Theory, Culture & Society**, v. 27, n. 2-3, p. 254-266, 2010.

BECK, Ulrich. **Risikogesellschaft**: Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp, 1986.

BELL, Trudy. **The Great Dayton Flood of 1913**. Mount Pleasant: Arcadia Publishing, 2008.



BOSCO, Estevão; DIGIULIO, Gabriela. Ulrich Beck: considerações sobre sua contribuição para os estudos em ambiente e sociedade e desafios. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 149-160, 2015.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Diagnóstico situacional dos efeitos da cheia do Rio Madeira em Porto Velho/RO**. Relatório de Fiscalização N. 201408699. Brasília, 2014.

CARLOCK, Greg; MANGAN, Emily (coord.). **A Green New Deal**. Policy report. Washington: Data for Progress, 2018.

CARMO, Roberto; ANAZAWA, Tathiane. Hidromegalópole São Paulo-Rio de Janeiro: escassez hídrica, sobreposição de espacialidades e conflitos. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental-IPEA**, Brasília, n. 17, p. 61-68, 2017.

CASTRO, Lara. É ‘gente que só o diabo’: trabalhadores-cassacos no labor das obras contra as secas no Ceará. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 23., 2013, Natal. **Anais** [...]. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013.

CASTRO, Nuna. **Reconstrução pós-desastre de habitação: uma abordagem ao modelo de Reconstrução Centrada nas Pessoas**. Dissertação. Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2013(a).

COLLINS, Andrew. **Disaster and development**. New York: Routledge, 2009.

CONCHESO, Tarina (coord.). **Protección de las nuevas instalaciones de salud frente a desastres naturales**. Washington: Banco Mundial; OPAS, 2003.

COSTA, Fernando. **Bancos em Minas Gerais (1889-1964)**. Dissertação Economia e planejamento econômico. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978.

COSTA NETO, Yttrio. **Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

CUNY, Frederick. **Disasters and development**. Oxford: Oxford University Press, 1983.

DINIZ, Clélio. Lucas Lopes, o visionário do desenvolvimento.



Revista do Arquivo Público Mineiro, Belo Horizonte, Dossiê especial, v. 46, n. 2, 2008.

DOBLER, Richard. **Regionale Entwicklungschancen nach einer Katastrophe**: ein Beitrag zur Regionalplanung des Friaul. Münchener Geographische Hefte N. 45, 1980.

DUARTE, Renato. Os relatórios do ETENE sobre a seca de 1958. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 19, n. 1, p. 7-16, 2003.

DYNES, Russell. **The Lisbon earthquake in 1755**: contested meanings in the first modern disaster. Paper N. 255. Disaster Research Center, University of Delaware, 1997.

FELTRAN-BARBIERI, Rafael *et al.* **Infraestrutura natural para água no sistema Guandu, Rio de Janeiro**. Relatório técnico. São Paulo: WRI Brasil, 2018.

FENGLER, Wolfgang; IHSAN, Ahya; KAISER, Kai. **Managing post-disaster reconstruction finance**. Workingpaper N. 4475. Washington: World Bank, jan. 2008.

FERRAZ, José. Iminência de uma “grande” seca nordestina. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 3-13, 1950.

FIFER, Valerie. The empire builders: a history of the Bolivian rubber boom and the rise of the house of Suárez. **Journal of Latin American Studies**, New York, v. 2, n. 2, p. 113-146, 1970.

FILHO-ZUZA, José. A política econômica regional do vale do São Francisco: uma busca do desenvolvimento do interior brasileiro. **Revista de Estudos Sociais**, Recife, v. 10, n. 20, p. 67-87, 2008.

FORSTALL, Richard (coord.) **Population of states and counties of the United States, 1790-1990**. Washington: US Bureau of the Census, mar. 1996.

FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da SUDENE, 1958-1964**. Arquivos Celso Furtado V. 3. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. **A Operação Nordeste**. Exposição no Curso de ‘Introdução aos Problemas do Brasil’ para oficiais das Forças



Armadas 13/06/59. Textos de Economia 5. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1959.

GEIPEL, Robert. **Long-term consequences of disasters: the reconstruction of Friuli, Italy, its international context (1976-1988)**. New York: Springer, 1991.

GIDDENS, Anthony. **The politics of climate change**. Cambridge: Polity Press, 2009.

GIDDENS, Anthony. **The politics of climate change: national responses to the challenge of global warming**. Policy paper. London: Policy Network, 2008.

GREIVING, Stefan; UBAURA, Michio; TESLIAR, Jaroslav (ed.) **Spatial planning and resilience following disasters: international and comparative perspectives**. Bristol: Bristol University Press, 2016.

HAMILTON, Clive. Theories of climate change. **Australian Journal of Political Science**, Sidney, v. 47, n. 4, p. 721-729, 2012.

HARTZ, Andrea *et al.* **Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung**. Endbericht. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, 2015.

HIRSCHMAN, Albert. **Política econômica na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.

HOKUGO, Akihiko; KANEKO, Yuka (ed.). **Community-based reconstruction of society**. Cingapura: Springer, 2017.

IANNI, Aurea. Sobre a aplicabilidade da teoria de Ulrich Beck à realidade brasileira: situação de saúde e ação política. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 471-490, 2010.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Tradução Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KUBITSCHKE, Juscelino. **Por que construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, 2000. (Coleção Brasil 500 anos).

LEITE, Pedro. **A tragédia do Orós: documento histórico**. Fortaleza: Edição do autor; Banco do Nordeste, 2009.



LILIENTHAL, David. **TVA e a democracia em marcha**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1956.

LIMA, Maria. Tragédia, risco e controlo: uma releitura psico-social dos testemunhos do terramoto de 1755. **Revista Análise Social**, Lisboa, v. 43, n. 1, p. 7-28, 2008.

LIMONCIC, Flavio. **Os inventores do New Deal**: Estado e sindicatos nos EUA dos anos 1930. Tese. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LOPES, Lucas. **O vale do São Francisco**. Rio de Janeiro: Ministério da Viação e Obras Públicas, 1955.

LOPES, Lucas. O vale do São Francisco: experiência de planejamento regional. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 112-136, 1950.

MAIO, Marcos; OLIVEIRA, Nemuel; LOPES, Thiago. Donald Pierson e o Projeto do Vale do São Francisco: cientistas sociais em ação na era do desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 245-284, 2013.

MARENGO, José *et al.* A seca e a crise hídrica de 2014-2015 em São Paulo. **Revista USP**, São Paulo, Dossiê especial, n. 106, p. 31-44, 2015.

MORGAN, Arthur. **Making of the TVA**. Buffalo: Prometheus, 1974.

NUNES, Luci. **Urbanização e desastres naturais**: abrangência América do Sul. São Paulo: Oficina de textos, 2015.

OLSHANSKY, Robert. Planning after Hurricane Katrina. **Journal of the American Planning Association**, [s.l.], v. 72, n. 2, p. 147-153, 2006.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Policy making after disasters**: the case of the post-earthquake Abruzzo, Italy. Paris: OECD Publishing, 2013.

PAULA, Dilma. Estado brasileiro e desenvolvimento regional: o debate parlamentar na constituição da Comissão do Vale do São



Francisco (1946-1948). **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v. 17, n. 1, p. 233-257, 2012.

PEREIRA, Alvaro. The opportunity of a disaster: the economic impact of the 1755 Lisbon earthquake. **The Journal of Economic History**, [s.l.], v. 69, n. 2, p. 466-499, 2009.

PESAVENTO, Sandra. **Os industriais da república**. Porto Alegre: IEL, 1991.

RAMBOLL BRASIL. **Avaliação do programa de reparação integral da Bacia do Rio Doce**. Relatório final. Belo Horizonte, 2018.

SÁNCHEZ, Luís *et al.* **Os impactos do rompimento da Barragem de Fundão: o caminho para uma mitigação sustentável e resiliente**. Relatório Temático N. 1 Painel do Rio Doce. Gland/Suíça: UICN, 2018.

SCHWAB, James (ed.) **Planning for post-disaster recovery: next generation**. PAS Report 576. Chicago: American Planning Association, 2014.

SCOTT, James. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SELZNICK, Philip. **TVA and the grassroots: a study in the sociology of formal organizations**. New York: Harper & Row, 1966.

SEREBRENICK, Seibel. Planejamento regional. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, p. 95-104, jan./mar. 1963.

SKIDMORE, Mark; TOYA, Hideki. Do natural disasters promote long-run growth? **Economic Inquiry**, [s.l.], v. 40, n. 4, p. 664-687, 2002.

SILVA, Sandro. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Texto discussão n. 1898.

SMITH, Gavin. **Planning for post-disaster recovery: a review of the United States disaster assistance framework**. Fairfax: Public Entity Risk Institute, 2011.



SOUZA, Luciana; CARLOS, Euzeneia. Políticas públicas e mobilização social no contexto do desastre no Rio Doce. **REDES-Revista do Desenvolvimento Regional**, (St. Cruz Sul, *Online*), Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 2, p. 56-80, mai./ago. 2019.

TALBERT JUNIOR, Roy. **FDR's utopian**: Arthur Morgan of the TVA. Jackson: University Press of Mississippi, 1987.

ULTRAMARI, Clovis; SZUCHMAN, Tami. Desastres naturais: altruísmo, interesses e oportunidades. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 1-18, abr. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) **Methodological guide for post-disaster recovery planning processes**: guidelines and actions for national, regional and local governments. Quito: UNDP Ecuador, 2011.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) **Global Green New Deal**. Policy Brief. Geneva, set. 2009.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR) **Build Back Better**: in recovery, rehabilitation and reconstruction. Geneva, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC) **Relatório dos danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais em Santa Catarina: 1995-2014**. Florianópolis: CEPED, 2016.

VIZENTINI, Paulo. **A crise dos anos 20**: conflitos e transições. Síntese rio-grandense 7. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

WERNER, Alice; COMBAT, Flávio. História “viva” e história “objetivada”: George F. Kennan e o Plano Marshall. **História Social**, Campinas, n. 13, p. 173-191, 2007.

WHITE, Gilbert; HAAS, Eugene. **Assessment of research on natural hazards**. Cambridge: MIT Press, 1975.

WIJKMAN, Anders; TIMBERLAKE, Lloyd. **Natural disasters**: acts of God or acts of man? London: Earthscan, 1984.

WILIAMS, Geoff. **Washed away**: how the Great Flood of 1913, terrorized a nation and changed it forever. New York: Pegasus Books, 2013.



A INTERIORIZAÇÃO DA PESQUISA E DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL – O CASO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹

Virginia Elisabeta Etges

Grazielle Betina Brandt

Rosane Bernadete Brochier Kist

Mizael Dornelles

Introdução

Desde meados dos anos 1990 o debate em torno do Desenvolvimento Regional no Brasil adquiriu nova relevância, pautado por questões relacionadas à dinâmica da configuração do território pelas forças produtivas, juntamente com uma tomada de consciência, por grande parte da sociedade, a respeito da sua extraordinária diversidade cultural e ambiental.

Esse processo vem acompanhado do surgimento de Universidades, muitas das quais fortemente comprometidas com as regiões em que estão inseridas.

É um processo que vem sendo qualificado como “interiorização” do ensino superior no país. Com o surgimento das Universidades, desenvolve-se também a pesquisa, acompanhada da pós-graduação *stricto sensu*. Nesse contexto destaca-se, ao longo da primeira década do século XXI, o surgimento de significativo número de Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, especialmente em Universidades localizadas para além da faixa litorânea e das grandes metrópoles brasileiras.

O documento da área do Planejamento Urbano e Regional/ Demografia(CAPES, 2009) revela que no período de 2000 a 2008 houve um aumento de 13 para 32 cursos na área, ofertados em 24 programas, o que significa um aumento de quase 150%.

A partir dessa constatação, decidiu-se aprofundar a reflexão sobre o tema, visando contribuir para a compreensão e a análise



desse processo, com destaque para as Instituições proponentes e as regiões nas quais esses Programas de Pós-Graduação estão inseridos.

Esta pesquisa insere-se no âmbito das atividades do Observatório do Desenvolvimento Regional, sob a coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, desenvolvida no período de 2013 a 2015, com dados atualizados em 2019.

Como se trata de tema estruturante da área do Desenvolvimento Regional, discutido reiteradamente nos eventos científicos da área, é importante ressaltar que não se teve o propósito de esgotar o debate, muito ao contrário, procurou-se colocar em relevo aspectos de ordem teórica e metodológica que requerem aprofundamento por parte dos pesquisadores da área.

Na sequência a esta introdução, são apresentados os procedimentos metodológicos que orientaram a realização da pesquisa, a discussão e a análise do tema a partir do surgimento dos primeiros Programas de Pós-Graduação da área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia no país, na década de 1960, culminando com a análise dos dados e a discussão dos resultados da investigação.

Procedimentos metodológicos

Com o objetivo de analisar o processo de interiorização da pesquisa e da pós-graduação no país, por meio da implementação de Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional nas Universidades Brasileiras, foram adotados os seguintes procedimentos:

- Identificação dos Programas voltados à temática do Desenvolvimento Regional nas Universidades Brasileiras através dos relatórios anuais disponibilizados pela CAPES;
- Caracterização das Universidades proponentes dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (localização da Universidade e sua inserção regional);



- Análise das propostas dos Programas, por meio da identificação de categorias estruturantes da área como interdisciplinaridade, multidisciplinaridade, transdisciplinaridade, desenvolvimento, desenvolvimento regional e planejamento e/ou desenvolvimento territorial, no intuito de apreender o significado a eles atribuído no (PO) proposta de cada Programa.

A pesquisa se caracteriza como descritiva, definida como aquela ‘que delinea o que é’, a partir de quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando a compreensão da sua dinâmica no presente (MARCONI; LAKATOS, 2006). Apresenta uma abordagem qualitativa, classificada por Minayo (1999, p. 57) como aquela que

[...] se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam.

Com base nos Relatórios do Coleta Capes 2012, disponíveis no portal da Capes, realizou-se um mapeamento inicial dos Programas de Pós-Graduação vinculados às subáreas do Planejamento Urbano e do Desenvolvimento Regional existentes no país. Nesse levantamento foram considerados os Programas que haviam fechado o ciclo da avaliação trienal, concluída em 2012, cujos resultados (notas) foram divulgados em 2013.

O critério utilizado na seleção dos Programas pesquisados foi a aderência à abordagem territorial, expressa na ênfase em planejamento/desenvolvimento regional/territorial nas suas respectivas propostas. Com base nesse critério foram selecionados 24 Programas, conforme mostra o Quadro 1.



Quadro 1 - Programas de Pós-Graduação pesquisados – 2012

(continua)

nº	Instituição	Programa
1	ALFA - Faculdade Alves Faria	Desenvolvimento Regional
2	FURB - Universidade Regional de Blumenau	Desenvolvimento Regional
3	INESP - Instituto de Ensino Superior e Pesquisa	Desenvolvimento Regional
4	PUC-GO - Pontifícia Universidade Católica de Goiás	Desenvolvimento e Planejamento Territorial
5	UCAM - Universidade Cândido Mendes	Planejamento Regional e Gestão da Cidade
6	UCSAL - Universidade Católica do Salvador	Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social
7	UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina	Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental
8	UEMA - Universidade Estadual do Maranhão	Desenvolvimento Socioespacial e Regional
9	UEPB - Universidade Estadual da Paraíba	Desenvolvimento Regional
10	UFABC - Fundação Universidade Federal do ABC	Planejamento e Gestão do Território
11	UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro	Planejamento Urbano e Regional
12	UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Estudos Urbanos e Regionais
13	UFRR - Fundação Universidade Federal de Roraima	Desenvolvimento Regional da Amazônia
14	UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas
15	UFT - Fundação Universidade Federal do Tocantins	Desenvolvimento Regional
16	UNC - Universidade do Contestado	Desenvolvimento Regional
17	UNIFACS - Universidade Salvador	Desenvolvimento Regional e Urbano
18	UNIFAP - Universidade Federal do Amapá	Desenvolvimento Regional



Quadro 1 - Programas de Pós-Graduação pesquisados – 2012

(conclusão)

nº	Instituição	Programa
19	UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná	Desenvolvimento Regional e Agronegócio
20	UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul	Desenvolvimento Regional
21	UNITAU - Universidade de Taubaté	Planejamento e Desenvolvimento Regional
22	UNIVAP - Universidade do Vale do Paraíba	Planejamento Urbano e Regional
23	UNOCHAPECÓ - Universidade Comunitária da Região de Chapecó	Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais
24	UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Desenvolvimento Regional

Fonte: CAPES, 2012, organizado pelos autores.

O levantamento de dados foi realizado a partir dos *Cadernos de Indicadores*, mais especificamente no documento *Proposta do Programa (PO)*, também disponível no portal da Capes. Posteriormente, os documentos foram organizados em 24 pastas eletrônicas, que foram complementadas com informações relativas às características das Universidades que abrigam os Programas, disponíveis no portal do Ministério da Educação. Entre as informações coletadas foram privilegiados aspectos como: a localização, a configuração (pública, comunitária ou privada), o acesso aos portais institucionais e os contatos dos responsáveis pelos Programas.

Na sequência, realizou-se a análise de cada um dos subitens do PO a partir da identificação da ocorrência de termos pré-estabelecidos enquanto categorias que permearam a análise documental. Esta análise se caracteriza como “temática”, considerada como aquela que não busca o desenvolvimento de uma teoria a partir de conceitos, mas pauta-se numa descrição sumária de informações através de temas que os representem (BARDIN, 1977).



Quadro 2 - Subitens da Proposta do Programa – PO – CAPES

Subitem	Descrição
Histórico e contextualização do Programa	<ul style="list-style-type: none"> ● História do programa ● Como ele se insere na Região geográfica e Área de conhecimento
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ● Objetivos (geral e específico) ● Perfil do Egresso
Proposta curricular	<ul style="list-style-type: none"> ● Estrutura curricular ● Experiências inovadoras de formação ● Ensino à distância
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> ● Laboratórios ● Recursos de Informática ● Biblioteca ● Outras informações
Integração com a graduação	<ul style="list-style-type: none"> ● Contribuições da Pós-graduação para a graduação
Integração com a sociedade/Mercado de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> ● Indicadores de integração com a graduação ● Estágios de docência ● Indicadores de integração ● Estágios profissionais
Intercâmbios	<ul style="list-style-type: none"> ● Intercâmbios Nacionais ● Intercâmbios Internacionais
Solidariedade, nucleação e visibilidade	<ul style="list-style-type: none"> ● Indicadores de solidariedade e nucleação ● Acompanhamento de egressos ● Visibilidade
Inserção social	<ul style="list-style-type: none"> ● Inserção social ● Interfaces com a Educação Básica
Internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> ● Projetos e resultados internacionalizados ● Dados de desempenho comparativos com Programas estrangeiros da mesma Área
Atividades complementares	<ul style="list-style-type: none"> ● Outros elementos não contemplados
Autoavaliação	<ul style="list-style-type: none"> ● Pontos fortes ● Pontos fracos
Planejamento futuro	<ul style="list-style-type: none"> ● Metas que orientam as ações do Programa

Fonte: CAPES,2012.



Por meio do processo de identificação, de descrição e de análise de temas buscou-se organizar os dados de forma sistemática. Assim, para verificar como os programas trabalham ou concebem algumas das categorias estruturantes da área, realizou-se busca nos documentos dos 24 Programas, identificando termos como interdisciplinaridade, multidisciplinaridade, transdisciplinaridade, desenvolvimento, desenvolvimento regional e planejamento e/ou desenvolvimento territorial, no intuito de apreender o significado a eles atribuído no PO de cada Programa. Num segundo momento, buscou-se ampliar a percepção da análise para além da ocorrência dos termos, contextualizando os dados nos subitens das Propostas dos Programas em que os termos apareceram.

Dessa forma, a análise documental permitiu a contextualização dos programas e da lógica que organiza as propostas, os objetivos e o perfil dos mesmos, assim como indícios de suas projeções futuras.

No processo de análise descritiva de frequência, foram utilizadas também técnicas de tratamento estatístico simples, tendo em vista um melhor aproveitamento dos dados coletados.

A Área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia

O processo de formação do território brasileiro, ao longo dos primeiros quatro séculos, se deu a partir da ocupação da faixa litorânea, orientado pelos ciclos econômicos que movimentavam a economia ao longo do período colonial e durante o império, no século XIX.

Resulta desse processo a intensa concentração da população brasileira na porção oriental do território, onde também se localizam as principais áreas metropolitanas do país.

Somente a partir da década de 1950 o Estado brasileiro passou a promover o “avanço para o oeste”, com a instalação da nova capital do país no Planalto Central, em Brasília, e o início da construção de grandes rodovias, como a Transamazônica, a Belém-Brasília e a Cuiabá-Santarém, como as principais motivadoras desse processo.



Ao longo das últimas décadas o Brasil e os brasileiros vêm tomando consciência do significado e do conteúdo de um país de dimensões continentais, cuja configuração territorial vem se fazendo, muito mais pela ação dos desbravadores e dos grileiros de terras e da ação do capital transnacional, do que por políticas públicas, orientadas pelo Estado brasileiro.

Ao mesmo tempo em que a fronteira agrícola avança, cidades vão surgindo nas porções cada vez mais ocidentais do território brasileiro, e nelas Escolas e Universidades, muitas delas tomando para si a difícil tarefa de “pensar o desenvolvimento” de suas regiões de abrangência, norteadas por concepções formuladas alhures, nas grandes metrópoles litorâneas ou mesmo em outros continentes.

É nesse contexto que os Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional são gestados.

Entretanto, para que se entenda o significado desse processo é necessário compreender o papel que a pesquisa acadêmica vem desempenhando em temas relativos ao planejamento territorial no país.

Piquet e Ribeiro (2008), ao analisarem o perfil dos Cursos de Planejamento Urbano e Regional no Brasil, frente às transformações ocorridas no plano econômico e no sistema de planejamento nacional, apresentam uma periodização, constituída de quatro fases históricas:

- a primeira, identificada pelas principais concepções de desenvolvimento e subdesenvolvimento dos anos 1950 e 1960 que, no cenário latino-americano corresponde à fase do “planejamento para a mudança”, quando são lançados os primeiros cursos sobre planejamento na América latina.

- a segunda fase é marcada pela conquista do poder por grupos antagônicos aos princípios democráticos, e se aprofunda o caráter centralizador, autoritário e tecnocrático das estruturas de planejamento então existentes, fase em que surgem os primeiros programas de pós-graduação *stricto sensu* nas universidades brasileiras.

- a terceira fase é marcada pela crença exacerbada no jogo das



forças de mercado, o que leva à rejeição do planejamento, período em que os cursos da área perdem sua marca de cursos de planejamento e seus currículos são deslocados para o campo dos *estudos* urbanos e regionais, o que faz com que a questão regional perca centralidade e os temas urbano/regionais adquiram proeminência.

- a quarta fase indica a retomada das políticas de longo prazo e o perfil dos cursos da área adquirem novas dimensões, localização e conteúdo, em que a questão regional é retomada.

Como se observa, é na segunda fase apontada pelas autoras, que

o planejamento assume um elevado grau de institucionalidade, fazendo com que seja impulsionada a capacitação de pessoal através da criação dos primeiros cursos de pós-graduação no país. Como o projeto dos governos militares era dotar o Brasil de instituições mais fortes no campo da pesquisa tecnológica, foram propostos os primeiros cursos de pós-graduação *stricto sensu* nas áreas técnicas e em economia. São implantados os programas de mestrado em planejamento urbano e regional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1970), na Universidade Federal do Rio de Janeiro (1972) e na Universidade Federal de Pernambuco (1975). Em 1967, a Universidade Federal de Minas Gerais já havia criado o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar, com a finalidade de abrigar um programa de pesquisa e ensino de pós-graduação na área da Economia Regional. Também em 1967, o Instituto de pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, órgão criado em 1964, realiza diagnósticos inéditos da economia nacional, que proporcionaram maior conhecimento da dinâmica de numerosos setores. (PIQUET; RIBEIRO, 2008, p. 54).

A Área do Planejamento Urbano e Regional/Demografia é uma das 48 Áreas de Avaliação da CAPES, composta de três subáreas que são Planejamento Urbano, Desenvolvimento Regional e Demografia.

Durante as primeiras décadas, os programas e cursos das duas subáreas de Planejamento Urbano e de Demografia



localizaram-se nas regiões mais dinâmicas do país ou mesmo em metrópoles regionais mais distantes. Estiveram voltados à demografia e ao planejamento urbano-metropolitano na sua grande maioria. E foram esses os cursos que definiram, de alguma maneira, a identidade da Área. Apenas na virada do século esse padrão vai mudar com certa velocidade e profundidade, por meio da abertura de cursos fora das áreas metropolitanas ou em áreas que estão mais distantes dos principais centros do país. Esses cursos trazem de volta uma temática que tinha sido relegada a um segundo plano durante as décadas de 80 e 90: o desenvolvimento regional em suas diferentes facetas. São esses cursos os principais responsáveis pela ampliação da Área nos anos mais recentes e que propiciam à Área uma penetração em áreas fora daquelas tradicionalmente servidas por cursos de pós-graduação, como é o caso do interior dos três Estados da região Sul, no Centro-oeste, no interior do nordeste e na região Norte. (CAPES, 2009).

No entanto, mais importante do que essa expansão numérica são as transformações pelas quais a Área passa em termos dos campos de atuação, temáticas, naturezas e localização dos seus cursos.

Os Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional no processo de interiorização da pesquisa e da pós-graduação no país

Tania Bacelar, em artigo publicado em 2010 sob o título *Pensando o Futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil*, aponta o fortalecimento das relações com Universidades e outras instituições de promoção do desenvolvimento rural como estratégia para a promoção do desenvolvimento na perspectiva territorial.

Ampliar o envolvimento do mundo acadêmico – Universidades e instituições de pesquisa e promoção da inovação – parece uma sugestão adequada para dar novos passos qualitativos na dinâmica sócio econômica,



política e cultural dos Territórios Rurais brasileiros. Uma oportunidade que favorece tal opção é a recente tendência à interiorização das Universidades Públicas e dos Institutos Federais de Ensino Profissional Superior. Tais instituições poderiam dar seu apoio à formulação de projetos e realizar investimentos na qualificação dos agentes locais e suas representações. [...] Reforçar o gasto público de prestação de serviços de pesquisa e extensão, adequando seus modelos de atuação às especificidades das áreas rurais mais pobres do país, seria outra rota estratégica a trilhar nos próximos anos. (BACELAR, 2010, p. 216).

Com certeza as novas Universidades, criadas ao longo dos últimos quinze anos, majoritariamente em áreas “interioranas”, até então desprovidas de acesso ao ensino superior, vêm atender à necessidade apontada pela autora.

Os Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional também surgem nesse contexto, como se pode observar nos dados levantados.

No Quadro 1 observa-se que, com relação ao nome dos Programas, treze apresentam Desenvolvimento Regional no título, sendo nove destes que declaram-se exclusivamente como Desenvolvimento Regional; oito relacionam-se ao tema Planejamento e três fazem referência a Estudos Urbanos e Regionais, Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas.

A localização dos Programas analisados pode ser visualizada na Figura 1.



Figura 1 – Localização dos Programas Analisados - 2013



Fonte: Base Cartográfica do IBGE, 2010 e Portal da Capes, 2013, organizado pelos autores.

A Figura 1 mostra a localização dos 24 Programas selecionados, em que se observa que em 2012

- 5 eram Programas de mestrado acadêmico e doutorado
- 14 eram Programas de mestrado acadêmico e
- 5 eram Programas de mestrado profissional

Quando se observa a distribuição dos Programas pelas macrorregiões, ano de início e respectivos níveis temos:

- na região Norte, três Programas recentes (UNIFAP-2006,

- UFT-2007 e UFRR-2012), todos de mestrado acadêmico;
- na região Nordeste, cinco Programas, na maioria recentes, (UNIFACS-1999/2006, UCSAL-2005, UEPB-2009, UEMA-2010 e UFRN-2010), sendo um mestrado e doutorado e outros quatro Programas de mestrado acadêmico;
 - na região Centro-Oeste, dois Programas (PUC-GO-2006 e ALFA-2007), sendo um mestrado acadêmico e outro profissional;
 - na região Sudeste, sete Programas (UFRJ-1972/1993, UNIVAP-1993, UCAM-2001, UNITAU-2010, UFABC-2011, INESP-2012 e UFRRJ-2012), sendo um mestrado e doutorado, quatro Programas de mestrado acadêmico e dois de mestrado profissional;
 - a região Sul também contava com sete Programas (UNISC-1994/2005, FURB-2000/2012, UNIOESTE-2003/2010, UNC-2006, UDESC-2007, UNOCHAPECÓ-2010 e UTFPR-2010), sendo três Programas de mestrado e doutorado, dois de mestrado acadêmico e dois de mestrado profissional.

O Quadro 3 traz informações gerais sobre as instituições às quais os Programas selecionados estão vinculados, conforme Portal do MEC (2013).

Quadro 3 - Informações gerais sobre as instituições, 2013

(continua)

Instituição	Tipo de organização	Natureza Jurídica	Classificação	Categoria Administrativa
ALFA	Faculdade	Privada	-	Com fins lucrativos
FURB	Universidade	Municipal	-	Especial
INESP	Universidade	Pública	Estadual	-
PUC-GO	Universidade	Privada	Comunitária	S/ fins lucrativos



Quadro 3 - Informações gerais sobre as instituições, 2013

(conclusão)

Instituição	Tipo de organização	Natureza Jurídica	Classificação	Categoria Administrativa
UCAM	Universidade	Privada	-	S/ fins lucrativos
UCSAL	Universidade	Privada	-	S/ fins lucrativos
UDESC	Universidade	Pública	Estadual	-
UEMA	Universidade	Pública	Estadual	-
UEPB	Universidade	Pública	Estadual	-
UFABC	Universidade	Pública	Federal	-
UFRJ	Universidade	Pública	Federal	-
UFRN	Universidade	Pública	Federal	-
UFRR	Universidade	Pública	Federal	-
UFRRJ	Universidade	Pública	Federal	-
UFT	Universidade	Pública	Federal	-
UNC	Universidade	Privada	-	Especial
UNIFACS	Universidade	Privada	-	Com fins lucrativos
UNIFAP	Universidade	Pública	Federal	-
UNIOESTE	Universidade	Pública	Estadual	-
UNISC	Universidade	Privada	Comunitária	S/ fins lucrativos
UNITAU	Universidade	Municipal	-	Especial
UNIVAP	Universidade	Privada	Comunitária	S/ fins lucrativos
UNOCHA-PECÓ	Universidade	Privada	Comunitária	Especial
UTFPR	Universidade	Pública	Federal	-

Fonte: MEC, 2013. Organizado pelos autores.



Observa-se que as instituições são predominantemente públicas, doze no total (oito federais e cinco estaduais). Nove apresentam natureza jurídica privada e quatro são comunitárias. Das nove instituições privadas, cinco apresentam categoria administrativa sem fins lucrativos, duas com fins lucrativos e outras duas classificadas como especiais. Além destas, duas instituições foram classificadas como Universidades municipais especiais.

No Quadro 4 verifica-se as notas dos Programas resultantes da avaliação trienal da CAPES referente ao triênio 2010, 2011 e 2012, divulgada em 2013. Também estão identificados o ano de início e o nível do Programa (M = mestrado acadêmico; D = doutorado; e F = mestrado profissional).

Quadro 4 - Informações gerais sobre os Programas de Pós-Graduação analisados

(continua)

Instituição	Programa	Nota*	Ano		
			Nível M	Nível D	Nível F
ALFA	Desenvolvimento Regional	3	-	-	2007
FURB	Desenvolvimento Regional	5	2000	2012	-
INESP	Desenvolvimento Regional	3	-	-	2012
PUC-GO	Desenvolvimento e Planejamento Territorial	3	2006	-	-
UCAM	Planejamento Regional e Gestão da Cidade	4	-	-	2001
UCSAL	Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social	4	2005	-	-
UDESC	Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sócio Ambiental	4	-	-	2007
UEMA	Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional	3	2010	-	-
UEPB	Desenvolvimento Regional	3	2009	-	-
UFABC	Planejamento e Gestão do Território	4	2011	-	-



Quadro 4 - Informações gerais sobre os Programas de Pós-Graduação analisados

(conclusão)

Instituição	Programa	Nota*	Ano		
			Nível M	Nível D	Nível F
UFRJ	Planejamento Urbano E Regional	6	1972	1994	-
UFRN	Estudos Urbanos e Regionais	3	2010	-	-
UFRR	Desenvolvimento Regional da Amazônia	3	2012	-	-
UFRRJ	Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas	3	2012	-	-
UFT	Desenvolvimento Regional	4	2007	-	-
UNC	Desenvolvimento Regional	3	2006	-	-
UNIFACS	Desenvolvimento Regional e Urbano	4	1999	2006	-
UNIFAP	Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional	3	2006	-	-
UNIOESTE	Desenvolvimento Regional e Agronegócio	5	2003	2010	-
UNISC	Desenvolvimento Regional	5	1994	2005	-
UNITAU	Planejamento e Desenvolvimento Regional	3	2010	-	-
UNIVAP	Planejamento Urbano e Regional	4	1993	-	-
UNOCHA-PECÓ	Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais	3	-	-	2010
UTFPR	Desenvolvimento Regional	3	2010	-	-

Fonte: CAPES, 2013. Organizado pelos autores.

* Nota resultante da Avaliação Trienal dos Cursos de Pós-Graduação pela CAPES em 2013.

Dos 24 Programas, destaca-se o mestrado da UFRJ, iniciado em 1972. Dentre os demais, somente três apresentam curso de mestrado acadêmico iniciado na década de 1990. Outros quatro



Programas tiveram início na primeira metade da década de 2000. A maioria, entretanto, num total de 15, iniciou suas atividades a partir de 2006, o que confirma o caráter recente do surgimento de grande parte dos Programas da Área.

Quadro 5 - Fluxo discente e número de docentes em 2012

Instituição	Discentes Nível M	Discentes Nível D	Discentes Nível F	Docentes Perma- nentes	Docentes Colabo- radores	Docentes Visitan- tes
ALFA	-	-	28	10	-	-
FURB	34	6	-	11	1	-
INESP	-	-	23	11	4	-
PUC-GO	29	-	-	8	2	-
UCAM	-	-	24	7	3	-
UCSAL	22	-	-	13	1	-
UDESC	-	-	32	9	2	-
UEMA	37	-	-	9	4	-
UEPB	40	-	-	14	2	-
UFABC	49	-	-	14	2	-
UFRJ	52	75	-	16	9	-
UFRN	19	-	-	13	3	1
UFRR	12	-	-	9	2	-
UFRRJ	12	-	-	6	1	-
UFT	39	-	-	11	2	-
UNC	12	-	-	9	2	-
UNIFACS	49	40	-	12	3	-
UNIFAP	46	-	-	10	11	-
UNIOES- TE	28	20	-	11	2	2
UNISC	25	32	-	13	-	-
UNITAU	29	-	-	11	3	-
UNIVAP	21	-	-	14	-	-
UNOCHA- PECÓ	-	-	24	10	-	1
UTFPR	40	-	-	14	-	-

Fonte: CAPES, 2013. Organizado pelos autores.



O Quadro 5 mostra o número médio de discentes em mestrado acadêmico, doutorado e mestrado profissional, de 31, 25 e 26 estudantes respectivamente. Quanto aos docentes permanentes, a média foi de 11 por Programa. Já o número de docentes visitantes é pouco expressivo.

Por meio da análise documental buscou-se observar no documento PO de cada programa a ocorrência das categorias destacadas como relevantes no contexto dos Programas de Desenvolvimento Regional, que são interdisciplinaridade, desenvolvimento, desenvolvimento regional e planejamento e/ou desenvolvimento territorial.

Num segundo momento buscou-se ampliar a percepção da análise para além da ocorrência dos termos, contextualizando-os nos subitens das propostas dos programas em que os termos são mencionados.

As Tabelas 1 e 2 procuram expressar uma síntese das análises realizadas a partir dos documentos PO dos 24 Programas analisados.

Tabela 1 – Ocorrência dos termos Interdisciplinar/ Interdisciplinaridade, Multidisciplinar/Multidisciplinaridade e Transdisciplinar/Transdisciplinaridade (continua)

Instituição	Interdisciplinar/ Interdisciplinaridade	Multidisciplinar/ Multidisciplinaridade	Transdisciplinar/ Transdisciplinaridade
ALFA	3	5	0
FURB	4	3	2
INESP	1	1	0
PUC-GO	3	1	0
UCAM	1	0	0
UCSAL	7	0	1
UDESC	14	6	0
UEMA	3	1	0
UEPB	3	1	0
UFABC	3	1	0



Tabela 1 – Ocorrência dos termos Interdisciplinar/ Interdisciplinaridade, Multidisciplinar/Multidisciplinaridade e Transdisciplinar/Transdisciplinaridade (conclusão)

Instituição	Interdisciplinar/ Interdisciplinaridade	Multidisciplinar/ Multidisciplinaridade	Transdisciplinar/ Transdisciplinaridade
UFRJ	16	0	0
UFRN	8	1	0
UFRR	0	1	0
UFRRJ	5	8	0
UFT	5	1	0
UNC	12	3	0
UNIFACS	5	0	0
UNIFAP	0	0	0
UNIOES-TE	1	1	0
UNISC	6	3	0
UNITAU	3	0	0
UNIVAP	3	2	0
UNOCHA-PECÓ	10	2	0
UTFPR	18	2	0

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos ‘Proposta do Programa’.

A ocorrência de termos relativos à interpretação do tema desenvolvimento regional a partir das expressões interdisciplinar e interdisciplinaridade, multidisciplinar e multidisciplinaridade e transdisciplinar e transdisciplinaridade, na Tabela 1, nos permite verificar que:

- Interdisciplinar e interdisciplinaridade apresentam maior ocorrência, destacadamente nos Programas da UDESC, UFRJ, UNC, UNOCHAPECÓ e UTFPR;
- Multidisciplinar e multidisciplinaridade aparecem relacionadas a interdisciplinaridade, ora como complemento, ora como



sinônimo desta;

- Transdisciplinar e transdisciplinaridade apresentam poucas ocorrências
- Apenas um programa não menciona essas expressões em seu PO.

Para identificar o contexto em que as categorias são mencionadas nos documentos das Propostas dos Programas, procuramos agrupá-las em três segmentos, de acordo com a sua ocorrência: **ocorrência maior (1)**, **ocorrência média (2)** e **ocorrência fraca (3)**

Quadro 6 - Interdisciplinaridade 1

(continua)

Instituição	Descrição
FURB	Visão geral do programa; Contribuições teóricas e metodológicas; Integração com a graduação a partir de diferentes departamentos; Atividades complementares dos docentes
PUC-GO	Visão geral do programa; Intercâmbios institucionais (nacionais e latinoamericanos)
UCSAL	Histórico e contextualização (visão geral, perspectivas e tendências); Configuração da proposta teórica do programa (associado a termos como multiescalar e multidimensional); Infraestrutura
UDESC	Histórico e contextualização; Visão geral do programa; Perfil profissional do quadro discente; Infraestrutura; Autoavaliação
UFRJ	Histórico e contextualização do programa (evidenciado nos objetivos); Solidariedade, nucleação e visibilidade; Integração com a graduação; Infraestrutura
UFRN	Histórico e contextualização do programa (aspectos relacionados com o ensino, a pesquisa e a extensão); Proposta de formação dos novos quadros gerais integrados à instituição; Integração com a graduação; Autoavaliação;
UFT	Histórico e contextualização (visão geral); Formação profissional; Intercâmbios institucionais



Quadro 6 - Interdisciplinaridade 1

(conclusão)

Instituição	Descrição
UNIFACS	Infraestrutura; Intercâmbios institucionais; Atividades complementares
UNISC	Histórico e contextualização (objetivos); Formação profissional, ensino e pesquisa; integração com a graduação; Autoavaliação
UNOCHAPE-CÓ	Histórico e contextualização (visão geral)
UTFPR	Histórico e contextualização (visão geral e objetivos); Outras informações; Autoavaliação

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos 'Proposta do Programa.

Quadro 7 - Interdisciplinaridade 2

Instituição	Descrição
ALFA	Conteúdo, processo de seleção e formação profissional; Pesquisas e orientações
UFABC	Integração com a graduação; Intercâmbios institucionais; Autoavaliação
UEMA	Histórico e contextualização; Infraestrutura; Autoavaliação
UEPB	Histórico e contextualização do programa (evidenciado nos objetivos)
UFRRJ	Autoavaliação; Atividades complementares; Solidariedade, nucleação e visibilidade
UNC	Histórico e contextualização do programa; Objetivos; Autoavaliação; Infraestrutura (outras informações); Solidariedade, nucleação e visibilidade
UNITAU	Histórico e contextualização (objetivos); Autoavaliação
UNIVAP	Histórico e contextualização (visão geral); Atividades complementares

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos 'Proposta do Programa'.



Quadro 8 - Interdisciplinaridade 3

Instituição	Descrição
INESP	Atividades complementares dos docentes
UCAM	Na autoavaliação (perspectivas e tendências do programa)
UFRR	Não apresenta registro
UNIOESTE	Histórico e contextualização (visão geral); Intercâmbios institucionais
UNIFAP	Não apresenta registro

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos 'Proposta do Programa'.

A Tabela 2 mostra a ocorrência das expressões Desenvolvimento; Desenvolvimento Regional; Planejamento Territorial e Desenvolvimento Territorial.

Tabela 2 – Ocorrência dos termos de Desenvolvimento, Desenvolvimento Regional, Planejamento Territorial e Desenvolvimento Territorial

(continua)

Instituição	Desenvolvimento		Desenvolvimento Regional		Planejamento Territorial		Desenvolvimento Territorial	
ALFA	130	Alta	73	Alta	0	-	1	Baixa
FURB	146	Alta	88	Alta	2	Baixa	5	Média
INESP	74	Alta	43	Alta	0	-	0	-
PUC-GO	183	Alta	27	Média	58	Alta	19	Média
UCAM	25	Média	6	Média	1	Baixa	1	Baixa
UCSAL	90	Alta	5	Média	33	Média	0	-
UDESC	167	Alta	7	Média	91	Alta	4	Média
UEMA	102	Alta	16	Média	0	-	1	Baixa
UEPB	123	Alta	53	Alta	0	-	0	-
UFABC	29	Média	2	Baixa	2	Baixa	5	Média
UFRJ	75	Alta	8	Média	0	-	6	Média
UFRN	22	Média	4	Média	0	-	2	Baixa



Tabela 2 – Ocorrência dos termos de Desenvolvimento, Desenvolvimento Regional, Planejamento Territorial e Desenvolvimento Territorial

Instituição	Desenvolvimento		Desenvolvimento Regional		Planejamento Territorial		Desenvolvimento Territorial		(conclusão)
UFRR	23	Média	18	Média	0	-	0	-	
UFRRJ	97	Alta	18	Média	1	Baixa	24	Média	
UFT	127	Alta	65	Alta	0	-	1	Baixa	
UNC	143	Alta	74	Alta	0	-	1	Baixa	
UNIFACS	109	Alta	38	Alta	2	Baixa	1	Baixa	
UNIFAP	17	Média	14	Média	0	-	0	-	
UNIOESTE	133	Alta	78	Alta	0	-	1	Baixa	
UNISC	185	Alta	138	Alta	2	Baixa	1	Baixa	
UNITAU	86	Alta	63	Alta	0	-	0	-	
UNIVAP	43	Alta	6	Média	0	-	0	-	
UNOCHA-PECÓ	59	Alta	22	Média	1	Baixa	0	-	
UTFPR	119	Alta	64	Alta	0	-	0	-	

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos ‘Proposta do Programa’.

Como foram registradas 3.563 ocorrências dessas expressões, classificamos a frequência de ocorrência das expressões em Alta, Média e Baixa. Consideramos como “Alta” frequência de ocorrência a partir de 1% (a expressão aparece 36 vezes ou mais), que apresentou um total de 32 incidências; “Média” frequência de ocorrência a partir de 0,1% até menos de 1% (a expressão aparece de 4 a menos de 36 vezes), que somou um total de 26 incidências; e “Baixa” frequência de ocorrência menos de 0,1% (a expressão aparece menos de 4 vezes), que apresentou um total de 28 incidências. Ocorreram ainda 23 incidências sem nenhuma ocorrência.

- **Desenvolvimento:** aparece com o maior número de ocorrências, por ser um termo empregado em contextos diversos.



- Desenvolvimento Regional: em poucos casos aparece com uma definição clara.
- Planejamento e/ou Desenvolvimento Territorial: empregado por poucos programas, sem apresentar definição mais precisa.

Cabe ainda destacar que:

- Na maioria dos casos não foi possível associar definições claras aos termos apresentados.
- Quando a expressão é o nome do curso, a ocorrência tende a ser mais alta.

Dos 24 Programas investigados, 18 Programas (75%) apresentam maior ocorrência da categoria Desenvolvimento Regional, enquanto 6 Programas (25%) das categorias Planejamento e/ou Desenvolvimento Territorial.

Para identificar o contexto em que as expressões são mencionadas, nos documentos das Propostas do Programa, também procuramos agrupá-las em três segmentos, de acordo com a sua ocorrência: ocorrência maior (1), ocorrência média (2) e ocorrência fraca (3)

Quadro 9 - Desenvolvimento Regional 1

(continua)

Instituição	Descrição
ALFA	Concepção do programa e linhas de Pesquisa
FURB	Associada ao desenvolvimento sustentável; Integração da dimensão econômica com dimensões não econômicas
INESP	Concepção do curso; Dinâmicas relativas à gestão, à cultura, economia, à saúde e ao meio ambiente
UEPB	Relação com a perspectiva interdisciplinar da natureza do programa
UFT	Título do programa, temas de pesquisa e definição (visão plural, crítica, multi e interdisciplinar)
UNC	Área de concentração e linhas de pesquisa; Grupos de pesquisa, publicações e projetos interinstitucionais
UNIOESTE	Título do programa, área de concentração, linhas de pesquisa (associado ao agronegócio)
UNISC	Título do programa, concepção, área de concentração, grupos e linhas de pesquisa do programa associado à abordagem interdisciplinar



Quadro 9 - Desenvolvimento Regional 1 (conclusão)

Instituição	Descrição
UNITAU	Título do programa, área de concentração, linhas de pesquisa, objetivos, publicações e eventos
UTFPR	Título do programa, área de concentração, objetivos e temas de pesquisa, evidenciando a perspectiva interdisciplinar

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos 'Proposta do Programa'.

Quadro 10 - Desenvolvimento Regional 2

Instituição	Descrição
PUC-GO	Título do Programa desenvolvimento e planejamento territorial
UCAM	Eventos, disciplinas e grupos de pesquisa
UDESC	Infraestrutura e outras informações; Produção de docentes e discentes
UEMA	Histórico e contextualização do programa
UFRJ	Linhas de Pesquisa
UFRR	Título e objetivos do programa
UFRRJ	Título do programa, publicações e eventos
UNIFACS	Título do programa e de disciplinas
UNIFAP	Título do programa, área de concentração e linhas de pesquisa
UNOCHA-PECÓ	Temas de pesquisa, referência a outros programas e eventos

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos 'Proposta do Programa'.

Quadro 11 - Desenvolvimento Regional 3

Instituição	Descrição
UFABC	Proposta do programa
UCSAL	Perfil temático das pesquisas desenvolvidas
UFRN	Títulos de trabalhos
UNIVAP	Publicações

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos 'Proposta do Programa'.



O mesmo procedimento foi adotado com relação às expressões Planejamento e/ou Desenvolvimento Territorial, conforme segue:

Quadro 12 - Planejamento e/ou Desenvolvimento Territorial 1

Instituição	Descrição
PUC-GO	Área de concentração do programa; Associado à perspectiva interdisciplinar
UCAM	Título do programa, área de concentração, objetivos; Referencial teórico e prático de atuação
UDESC	Histórico e contextualização do programa e objetivos (associado à perspectiva interdisciplinar); Reflexão teórico-metodológica
UFRRJ	Título do programa e publicações

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos 'Proposta do Programa'.

Quadro 13 - Planejamento e/ou Desenvolvimento Territorial 2

Instituição	Descrição
FURB	Associado ao desenvolvimento territorial sustentável; Relacionado a outros programas e a títulos de pesquisas
UCSAL	Título do programa e linhas de pesquisa
UEPB	Visão geral do programa
UFABC	Atividades complementares e intercâmbios interinstitucionais
UFRJ	Intercâmbios interinstitucionais
UFRN	Área de atuação dos docentes e projetos de pesquisa
UFT	Projetos de pesquisa
UNC	Pesquisa e objetivos específicos do programa
UNIFACS	Contextualização do programa
UNIOESTE	Títulos de pesquisas
UNISC	Disciplinas e linhas de pesquisas
UNITAU	Títulos de pesquisas
UTFPR	Título de capítulo de livro publicado por docente

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos 'Proposta do Programa'.



Quadro 14 - Planejamento e/ou Desenvolvimento Territorial 3

Instituição	Descrição
ALFA	Outras informações
INESP	Infraestrutura
UEMA	Outras informações
UFRR	Não apresenta registro
UNIFAP	Não apresenta registro
UNIVAP	Não apresenta registro
UNOCHAPECÓ	Não apresenta registro

Fonte: CAPES, 2012. Dados sistematizados pelos autores com base nos documentos ‘Proposta do Programa’.

Ao analisar os dados observa-se que os Programas de Mestrado Profissional se destacam pela ênfase no Planejamento e/ou Desenvolvimento Territorial, o que é coerente com o propósito geral dos mesmos, mais voltado à aplicação de conhecimentos à gestão do território.

A expansão dos Programas das subáreas do Planejamento Urbano e do Desenvolvimento Regional em 2015 e 2019

Em 2015, novos Programas já haviam se somado às subáreas do Planejamento Urbano e do Desenvolvimento Regional, como mostra a Figura 2.

Nessa figura estão localizados, além dos 24 Programas pesquisados, os 11 Programas relacionados à temática regional, criados até 2015, além de 15 Programas vinculados à Área Interdisciplinar que poderiam integrar-se às subáreas do Planejamento Urbano e do Desenvolvimento Regional, tendo em vista a afinidade com as mesmas. Está identificado também, como caso especial, o Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UFAC no Acre, descredenciado da CAPES em 2012.

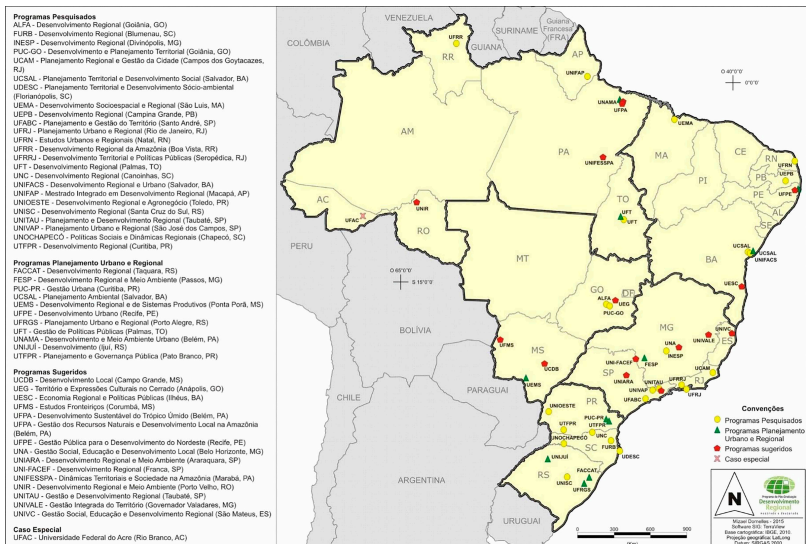
Observa-se na figura o expressivo avanço dos Programas a oeste, em direção ao interior do território brasileiro, confirmando a premissa de que os mesmos surgem à medida em que as preocupações com o desenvolvimento regional passam a se



colocar como tema estratégico para as sociedades das diversas regiões.

Esse processo de expansão corrobora a afirmação de que “as regiões com maior possibilidade de desenvolvimento são aquelas que conseguem estabelecer um projeto político de desenvolvimento congregando os seus diferentes atores” (ROLIM; SERRA, 2009, p. 29). Nesse contexto os autores diferenciam o significado de universidades que “estão” na região das que “são” da região, em que estas, além de tratar das questões universais e nacionais, também estariam preocupadas com as questões específicas das suas regiões, pesquisando os temas das atividades econômicas das regiões, formando alunos capacitados para os mercados de trabalho das suas regiões e atuando como parceiras dos demais atores regionais. Essas seriam as universidades da região!

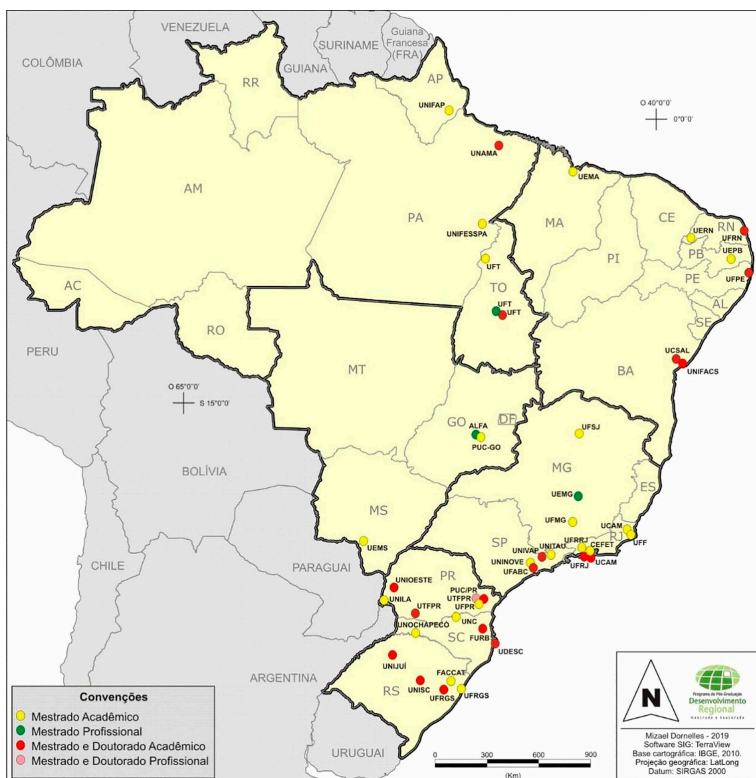
Figura 2 - Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Desenvolvimento Regional – 2015



Fonte: Base Cartográfica do IBGE, 2010 e Plataforma Sucupira, 2015, organizado pelos autores.

A Figura 3 apresenta a configuração das subáreas de Planejamento Urbano e de Desenvolvimento Regional e sua localização no território brasileiro em 2019. O Quadro 15 traz a distribuição dos 45 Programas por macrorregiões e unidades da federação, identificando as Instituições de Ensino Superior que os abrigam. Apresenta também o ano da criação dos Programas, identificando-os como mestrado acadêmico ou profissional, e/ou doutorado acadêmico ou profissional.

Figura 3 - Programas de Pós-Graduação das subáreas de Planejamento Urbano e de Desenvolvimento Regional – 2019



Fonte: Base Cartográfica do IBGE, 2010 e Plataforma Sucupira, 2019, organizado pelos autores.

Quadro 15 - Programas de Pós-Graduação das subáreas de Planejamento Urbano e de Desenvolvimento Regional – 2019 (continua)

MR	UF	IES	PROGRAMAS	ME	DO	MP	DP
CO	GO	PUC/GO	DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL	2006	-	-	-
CO	GO	UNIALFA	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	-	-	2007	-
CO	MS	UEMS	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DE SISTEMAS PRODUTIVOS	2014	-	-	-
N	AP	UNIFAP	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2005	-	-	-
N	PA	UNAMA	DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE URBANO	2007	2019	-	-
N	PA	UNIFESSPA	PLANEJAMENTO E DESENV. REGIONAL E URBANO NA AMAZÔNIA	2019	-	-	-
N	TO	UFT	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2007	2016	-	-
N	TO	UFT	DEMANDAS POPULARES E DINÂMICAS REGIONAIS	2017	-	-	-
N	TO	UFT	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	-	-	2013	-
NE	BA	UCSAL	PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2005	2013	-	-
NE	BA	UNIFACS	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO	1999	2006	-	-
NE	MA	UEMA	DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL	2010	-	-	-
NE	PB	UEPB	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2009	-	-	-
NE	PE	UFPE	DESENVOLVIMENTO URBANO	1975	1999	-	-
NE	RN	UERN	PLANEJAMENTO E DINÂMICAS TERRITORIAIS NO SEMIÁRIDO	2015	-	-	-
NE	RN	UFRN	ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS	2010	2019	-	-
S	PR	PUC/PR	GESTÃO URBANA	2003	2009	-	-



Quadro 15 - Programas de Pós-Graduação das subáreas de Planejamento Urbano e de Desenvolvimento Regional – 2019 (continuação)

MR	UF	IES	PROGRAMAS	ME	DO	MP	DP
S	PR	UFPR	PLANEJAMENTO URBANO	2016	-	-	-
S	PR	UNILA	POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO	2016	-	-	-
S	PR	UNIOESTE	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AGRONEGÓCIO	2003	2010	-	-
S	PR	UTFPR	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2010	2018	-	-
S	PR	UTFPR	PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA	-	-	2010	2019
S	RS	FACCAT-RS	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2013	-	-	-
S	RS	UFRGS	PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL	1970	2004	-	-
S	RS	UFRGS	DINÂMICAS REGIONAIS E DESENVOLVIMENTO	2019	-	-	-
S	RS	UNIJUÍ	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2002	2016	-	-
S	RS	UNISC	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1994	2005	-	-
S	SC	FURB	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2000	2012	-	-
S	SC	UDESC	PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENV. SÓCIO-AMBIENTAL	2007	-	-	-
S	SC	UDESC	PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENV. SÓCIO-AMBIENTAL	-	2016	-	-
S	SC	UNC	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2006	-	-	-
S	SC	UNOCHAPECÓ	POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICAS REGIONAIS	2010	-	-	-
SE	MG	UEMG	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE	-	-	2014	-



Quadro 15 - Programas de Pós-Graduação das subáreas de Planejamento Urbano e de Desenvolvimento Regional – 2019

(conclusão)

MR	UF	IES	PROGRAMAS	ME	DO	MP	DP
SE	MG	UFMG	SOCIEDADE, AMBIENTE E TERRITÓRIO	2015	-	-	-
SE	MG	UFSJ	DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E TERRITÓRIO	2019	-	-	-
SE	RJ	CEFET	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SISTEMAS PRODUTIVOS	2019	-	-	-
SE	RJ	UCAM	PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE	2001	-	-	-
SE	RJ	UCAM	PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE	-	2016	-	-
SE	RJ	UFF	DESENVOLVIMENTO REGIONAL, AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS	2016	-	-	-
SE	RJ	UFRJ	PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL	1972	1993	-	-
SE	RJ	UFRRJ	DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	2012	-	-	-
SE	SP	UFABC	PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO	2011	2013	-	-
SE	SP	UNINOVE	CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS	2015	-	-	-
SE	SP	UNITAU	PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL	2010	-	-	-
SE	SP	UNIVAP	PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL	1993	2014	-	-

Fonte: Plataforma Sucupira, 2019, organizado pelos autores.

MR=Macrorregião; UF=Unidade da Federação; IES=Instituição de Ensino Superior; ME=Mestrado Acadêmico; DO=Doutorado Acadêmico; MP=Mestrado Profissional; DP=Doutorado Profissional.



Observa-se que as subáreas de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Regional contam atualmente (2019) com 45 Programas, totalizando 62 Cursos de Pós-graduação. Destes, 39 correspondem a Mestrados acadêmicos e 4 a Mestrados Profissionais, 18 são Doutorado acadêmico e um Doutorado Profissional.

Os Programas de Pós-graduação estão sediados em 39 Instituições de Ensino Superior, distribuídas por 16 Unidades Federativas, nas cinco Macrorregiões brasileiras.

Cabe ainda destacar que dos Programas pesquisados em 2013, foram descredenciados, de acordo com a avaliação quadrienal de 2017, os Programas do INESP (Instituto de Ensino Superior e Pesquisa, Desenvolvimento Regional, Mestrado Profissional, Divinópolis-MG) e da UFRR (Universidade Federal de Roraima, Desenvolvimento Regional da Amazônia, Mestrado Acadêmico, Boa Vista-RR), que receberam nota 2. O Curso de Doutorado Acadêmico da UNIFACS (Universidade de Salvador, Desenvolvimento Regional e Urbano) também recebeu nota 2 nessa mesma avaliação, no entanto continua credenciado.

Os Programas das subáreas do Planejamento Urbano e do Desenvolvimento Regional que não estavam entre os Programas pesquisados em 2013 e que foram desativados são o Programa da FESP (Faculdades Integradas do Sudoeste Mineiro, Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, em Passos-MG) e o Programa da UCSAL (Universidade Católica do Salvador, Planejamento Ambiental, em Salvador-BA), ambos com nota 3 na avaliação quadrienal 2017.

Os Cursos novos nas duas subáreas correspondem a 14 (11 Mestrados Acadêmicos, 1 Mestrado Profissional e 2 Doutorados Acadêmicos), conforme mostra o Quadro 16.



Quadro 16 – Cursos novos nas subáreas do Planejamento Urbano e do Desenvolvimento Regional

IES	Município	Programa de Pós-graduação	ME	DO	MP
CEFET	Rio de Janeiro, RJ	Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos	2019	-	-
UCAM	Rio de Janeiro, RJ	Planejamento Regional e Gestão Da Cidade	-	2016	-
UEMG	Belo Horizonte, MG	Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente	-	-	2014
UDESC	Florianópolis, SC	Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sócio Ambiental	-	2016	-
UERN	Pau dos Ferros, RN	Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido	2015	-	-
UNILA	Foz do Iguaçu, PR	Políticas Públicas e Desenvolvimento	2016	-	-
UFMG	Montes Claros, MG	Sociedade, Ambiente e Território	2015	-	-
UFSJ	São João del Rei, MG	Desenvolvimento, Planejamento e Território	2019	-	-
UFPR	Curitiba, PR	Planejamento Urbano	2016	-	-
UFRGS	Tramandaí, RS	Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento	2019	-	-
UNIFESSPA	Marabá, PA	Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia	2019	-	-
UFT	Araguaína, TO	Demandas Populares e Dinâmicas Regionais	2017	-	-
UFF	Campos dos Goytacazes, RJ	Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas	2016	-	-
UNINOVE	São Paulo, SP	Cidades Inteligentes e Sustentáveis	2015	-	-

Fonte: Plataforma Sucupira, 2019.



Os cursos novos apresentados no Quadro 16 evidenciam a ênfase no tema do Desenvolvimento Regional e Territorial. Com exceção do Curso de Mestrado da Uninove, que tem como título Cidades Inteligentes e Sustentáveis, os demais têm como tema central o Desenvolvimento e o Planejamento Regional. Destaca-se também a intensificação do processo de “interiorização” dos Cursos, propostos por Universidades de diversos perfis, localizadas, em sua maioria, para além das grandes metrópoles litorâneas.

Considerações finais

Com a apresentação deste capítulo, tivemos o intuito de contribuir para o debate sobre a dimensão territorial do desenvolvimento regional, dando ênfase ao processo de interiorização dos Programas de Pós-Graduação da área, contexto em que a diversidade regional do território brasileiro passa a ser entendida, cada vez mais, como potencialidade para o desenvolvimento.

Segundo Bacelar (2010), a diversidade brasileira é um elemento fundamental do nosso país, e o novo conceito de desenvolvimento, com ênfase na dimensão social, está estimulando a sociedade brasileira a redescobrir essa diversidade. A compreensão do desenvolvimento, restrito à dimensão econômica, colocava a indústria como elemento central e, por isso, era muito restritiva.

O novo conceito de desenvolvimento, em que as dimensões do social, do cultural, do ambiental e do territorial se somam à dimensão do econômico, traz nova luz sobre a riqueza da diversidade regional brasileira.

É nesse contexto que os Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional vêm se constituindo como espaços de reconhecimento dessa diversidade e, ao mesmo tempo, como espaços de resistência à homogeneização do território pelos interesses do grande capital, nacional e transnacional.



NOTAS

- ¹ Esta é uma versão atualizada do trabalho apresentado no III SEDRES em 2016, posteriormente publicado na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional – edição especial – Dossiê Estudos Regionais, da UNI-TAU.

REFERÊNCIAS

BACELAR, Tânia. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BACELAR, Tania. Pensando o futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. *In*: FAVARETO, Arilson *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12).

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.

CAPES. **Documento de Área 2009**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br>. Acesso em 15 jun. 2013.

CAPES. **Documento de Área 2013**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br>. Acesso em 15 dez. 2013.

CAPES. **Cadernos de Indicadores**. Disponível em: <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/CadernoAvaliacaoServlet>. Acesso em: 10 dez. 2013.

ETGES, Virginia Elisabeta; DORNELLES, Mizael. Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul - 20 Anos. **Revista Redes** (St. Cruz Sul, *Online*), Universidade de Santa Cruz do Sul, vol. 19, n.3. 2014.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em 28 nov. 2013

PIQUET, Roselia P. da Silva; RIBEIRO, Ana Clara Torres. Tempos, Ideias e Lugares – O Ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v.10, n.1, maio 2008.

PNDR em 2 Tempos, 2010. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp> Acesso em: 30 abr. 2015

ROLIM, Cassio; SERRA, Maurício. Impacto da formação e cooperação ao nível do ensino superior nas dinâmicas africanas contemporâneas. *In*: CONGRESSO IBÉRICO DE ESTUDOS AFRICANOS,7., Lisboa, 2010. **Anais [...]**. Lisboa: CEA-ISCTE, 2010.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço** – técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

THISSE, Jacques-François. Geografia Econômica. *In*: CRUZ, Bruno de Oliveira (org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.



AS CONTRIBUIÇÕES DO NÚCLEO DE EXTENSÃO TECNOLÓGICA E DE GESTÃO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR (NEGAF/UNISC) E A MEDIAÇÃO SOCIAL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO VALE DO CAÍ¹

Cidonea Machado Deponti

Rosane Bernardete Brochier Kist

Silvio Cezar Arend

Fernando Batista Bandeira da Fontoura

Introdução

Neste artigo apresentam-se as contribuições da experiência de extensão tecnológica realizada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional através do Núcleo de Extensão Tecnológica e de Gestão Rural para a Agricultura Familiar (NEGAF) para o desenvolvimento da região do Vale do Caí. Tais ações foram desenvolvidas através do Projeto “O uso e a apropriação de tecnologias pela agricultura familiar no Vale do Caí-RS”, financiado pelo MCTI/CNPq, FAPERGS e UNISC.

O NEGAF conta atualmente com a parceria da EMATER/ASCAR-RS, do CETAM/Montenegro, dos cursos de graduação em Contábeis e Administração do Campus de Montenegro/UNISC, da ACI/Montenegro-Pareci Novo, da Secretaria do Campus de Montenegro e das Secretarias de Agricultura dos municípios do Vale do Caí. A equipe do projeto caracteriza-se como interdisciplinar, composta por docentes e acadêmicos de diversas áreas do conhecimento, dentre elas economia, administração, serviço social, contabilidade e sistemas de informação.

A criação do Núcleo ocorreu em 2017 por ocasião do projeto já referido, em que se verificou, a partir dos resultados da pesquisa, a existência de uma grande demanda dos agricultores da região por mecanismos e instrumentos de controle e de gestão rural das



propriedades. Assim, criou-se o NEGAF pautado nos seguintes objetivos: receber demandas de agricultores familiares relacionadas à gestão rural; auxiliá-los nos processos de registro das informações, controle gerencial e de custos; realizar o acompanhamento *in loco* das propriedades dos agricultores familiares que buscarem a Universidade; e desenvolver um sistema de gestão rural da propriedade adequado às necessidades dos agricultores familiares. No ano de 2018 as ações do NEGAF contemplaram, além dos objetivos referidos, a valorização da agricultura familiar.

Neste artigo serão apresentadas as atividades de extensão desenvolvidas pelo Núcleo desde no período de março de 2017 a dezembro de 2018 tendo-se como base referenciais teóricos voltados para a compreensão do processo de intervenção para o desenvolvimento regional, bem como, para o processo de construção coletiva do conhecimento. Metodologicamente utilizaram-se técnicas de coleta de dados como a revisão de literatura e a observação participante, além do acompanhamento das atividades realizadas pelo Núcleo, tratando-se de um relato de experiência.

Este artigo está estruturado em três itens, apresentando-se inicialmente a experiência de extensão tecnológica para a agricultura familiar, explicitando-se o processo de realização das oficinas de extensão e a experiência do processo de gestão das propriedades rurais realizado pelos agricultores familiares. O segundo item apresenta o processo de construção de um instrumento de gestão da propriedade rural elaborado pelos agricultores familiares e, no terceiro item, aborda-se o desafio do processo de mediação social. Ao final, apresentam-se algumas considerações e reflexões sobre o tema.

A experiência de extensão tecnológica e a agricultura familiar

Arend, Deponti e Kist (2017) salientam a importância da execução do Projeto de pesquisa e de extensão intitulado “O uso e a apropriação de tecnologias pela agricultura familiar no Vale do Caí-RS” desenvolvido a partir do PPGDR/UNISC, devido a sua relação com o desenvolvimento da região. Compreende-se que a produção do conhecimento pressupõe a relação dialética entre o



ensino, a pesquisa e a extensão, na perspectiva da garantia de que o conhecimento produzido esteja diretamente relacionado com os interesses da sociedade. Assim, pressupõe-se que a experiência de extensão tecnológica referida representa uma forma de intervenção realizada por determinados atores em uma realidade concreta.

As experiências de intervenção desenvolvidas através do NEGAF ocorrem a partir de uma equipe de alunos, de professores, de pesquisadores e demais atores da sociedade em um ambiente de agricultura familiar, tendo-se como foco a gestão da propriedade rural mediada por tecnologias de gestão. Estas, caracterizam-se por planilhas, *softwares*, cálculos de demonstração de resultados e de custos de produção que auxiliam na tomada de decisão.

Salienta-se que no ano de 2017 as atividades referidas representaram o foco do NEGAF, tendo-se direcionado as ações no ano de 2018 para a agricultura familiar como um todo e à compreensão dos processos de intervenção realizados juntos aos agricultores, a partir de um processo de mediação social.

Nessa perspectiva, na sequência apresentam-se alguns elementos referentes à experiência obtida através das Oficinas de Integração e do processo de gestão desenvolvido pelos agricultores familiares em suas propriedades.

As Oficinas de Integração e a Aproximação entre os Agricultores Familiares e a Universidade

As oficinas de integração possibilitaram momentos de participação e de interação entre a equipe executora do projeto e os agricultores componentes, na perspectiva da garantia da aproximação dos agricultores à Universidade, e vice-versa. As atividades que compuseram as oficinas consistiram na apresentação da equipe componente do Núcleo, dos agricultores e das organizações envolvidas; na socialização do Núcleo tendo-se em vista a apropriação dos agricultores sobre os objetivos do mesmo, e na realização das oficinas propriamente ditas.

Realizaram-se um total de cinco oficinas que contemplaram temas e objetivos diversos, conforme segue. Na primeira oficina



realizou-se a apresentação do Projeto de Pesquisa e do próprio Núcleo salientando-se seus objetivos, além da mobilização dos agricultores para participação das atividades; a segunda abordou a importância da educação financeira e do controle de despesas e de receitas na propriedade, além de possibilitar uma aproximação dos agricultores às principais mídias como computadores e tecnologias de informação e de comunicação (internet, e-mail, acesso a sites, comunicadores instantâneos, entre outros); a terceira, quarta e quinta consistiram em palestras que abordaram, respectivamente, temas como o empreendedorismo, a cooperação e a motivação para o trabalho; o Código de Defesa do Consumidor; o controle gerencial e custos de produção.

Identificaram alguns desafios no processo de realização da primeira oficina, especialmente a dificuldade de se definir um horário que permitisse a presença de todos os agricultores participantes do Núcleo devido à diversidade de atividades cotidianas nas quais estes agricultores estão envolvidos, embora tenha havido um grande esforço da equipe no sentido de ajudar os horários. Esta dificuldade gerou a necessidade de se realizar contato telefônico prévio com os agricultores antes da realização da oficina, tendo sido contatados, via ligação telefônica e *whatsapp*, um total de 100 (cem) agricultores familiares, embora apenas aproximadamente 60 deles tivessem manifestado interesse em participar das atividades de extensão, quando da realização do roteiro semiestruturado, instrumento utilizado na fase da pesquisa. Dessa forma, de um modo geral a participação dos agricultores foi restrita e menor do que esperado em todas as atividades de extensão realizadas. Na primeira oficina participaram aproximadamente 40 pessoas, embora apenas 18 agricultores tenham aceitado participar das atividades vinculadas ao Núcleo, especialmente no que se refere à qualificação das atividades e da gestão rural de suas propriedades.

A equipe realizou várias discussões e reflexões sobre a melhor maneira de abordagem das temáticas desenvolvidas e, também, por diversas vezes, refletiu sobre a ausência e/ou desinteresse por parte dos agricultores. Dessa forma, definiu-se pela adoção de outras estratégias para a operacionalização das atividades do NEGAF tendo-se optado pelo processo de divulgação na mídia,



especialmente através de jornal, rádio e TV (AREND; DEPONTI; KIST, 2017).²

O trabalho realizado pela equipe do Núcleo tem procurado avançar em termos de intervenção, no sentido de construção coletiva, ou seja, de aproximar os sistemas de sentido, de aproximar a Universidade à comunidade, o conhecimento científico ao conhecimento popular. Nesse sentido, realizaram-se, também, outras intervenções junto aos agricultores familiares, dentre as quais se destacam:

a) participação na Audiência Pública Acesso à Telefonia Móvel e Internet (2017), oportunidade em que foram apresentados para o público presente os resultados da pesquisa que originou o Núcleo, material que foi encaminhado para a Assembleia Legislativa aos cuidados do Deputado Elton Weber e serviu de subsídio para a construção do Projeto de Lei sobre Telefonia Móvel no Meio Rural;

b) auxílio para participação de dois agricultores vinculados ao Núcleo na Chamada Pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Instituto Federal de Feliz (2017);

c) participação e acompanhamento dos agricultores no Seminário sobre Agroindústria realizado pelo SEBRAE, no município de Venâncio Aires (2017);

d) Participação no Seminário sobre a Produção Agroindustrial Artesanal realizado pela FETAG e UERGS, na UFSM, em Santa Maria (2017) e elaboração de documento que será enviado ao Ministério Público Estadual para discussão sobre a situação da agricultura familiar;

e) participação no “Dia C da Ciência” com a Oficina de Integração sobre Empreendedorismo, Cooperação e Motivação para o Trabalho, conduzida por Carlos Esau (2017);

f) participação em dois Programas de Rádio, na Rádio América e na Rádio Viva, para divulgação da palestra referida, em alusão ao ‘Dia C da Ciência’ (2017);

g) análise econômica e contábil de seis propriedades vinculadas ao Núcleo (2017);



h) entrega dos resultados da análise para duas propriedades (2018);

i) apresentação em eventos científicos (2017; 2018);

k) publicação de artigos científicos (2017; 2018);

l) prêmio de Honra ao Mérito – Salão de Extensão e Ensino da UNISC – (2017);

m) participação na I Semana da Agricultura Familiar de Montenegro com palestra sobre Gestão Rural, ministrada por Fernando Fontoura (2018); relato de experiência com os bolsistas/agricultores Diego Folmer e Fernando Wagner; visita à propriedade rural do agricultor Rodrigo Faria da localidade de Canavial – São José do Sul; participação na Feira da AF na Praça com a agricultora Izabel;

n) palestra no Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGED/UFSM), em Santa Maria, intitulada “Intervenção para o Desenvolvimento Regional” com apresentação da experiência do NEGAF no Seminário de Jovens Pesquisadores em Economia e Desenvolvimento (2018);

o) participação na Caravana Nação Agro, em Rio Pardo, com a palestra “Tendências para o futuro da agricultura familiar no Brasil”, programa de rádio transmitido online (2018);

p) participação no Salão de Extensão da UFRGS na Modalidade Tertúlia (2018);

q) destaque Salão de Extensão UFRGS – Modalidade Tertúlia (2018);

r) prêmio Destaque Salão de Extensão UFRGS (2018);

s) participação na Semana da Ciência e da Tecnologia com o tema “De onde vem o alimento?” e visita à propriedade rural do agricultor Felipe Kranz, com a participação dos primeiros anos do Ensino Fundamental do Instituto de Educação São José (Escola Comunitária) de Montenegro, RS (2018);

t) apresentação no Salão de Extensão e Ensino da UNISC (2018);



u) criação da logomarca do NEGAF (2018).

Salienta-se que o processo de intervenção realizado junto aos agricultores familiares através do projeto de extensão tecnológica possibilitou a compreensão sobre a necessidade de se considerar as particularidades concretas de cada um dos agricultores. Identificamos que eles não podem ser analisados sob um mesmo patamar, pois há diferenças no que tange aos sistemas de sentido, de significados e, especialmente, com relação às suas condições objetivas de vida (AREND; DEPONTI; KIST, 2017).

A Gestão da Propriedade Rural pelos Agricultores Familiares

Compreende-se por gestão rural não somente os aspectos vinculados ao controle contábil e gerencial, mas à propriedade como um todo, como aspectos econômicos, financeiros, administrativos, ambientais, sociais que qualificam a tomada de decisão. Dessa forma, a gestão contábil e gerencial engloba o controle de despesas e de receitas a partir de fluxo de caixa, a informações mais detalhadas sobre renda bruta, renda líquida, índices de eficiência econômica, custos de produção. Nessa perspectiva serão apresentados elementos empíricos identificados através das oficinas de integração referentes aos processos de gestão das propriedades rurais dos agricultores familiares vinculados ao NEGAF.

Embora o Núcleo tenha sido criado no ano de 2017, salienta-se que o trabalho desenvolvido junto aos agricultores familiares no Vale do Caí ocorre desde 2012, por ocasião da realização de um Projeto Piloto³ que contou com a participação de 10 famílias de agricultores, processo que contribuiu para a qualificação de algumas atividades e, também, suscitou a reflexão sobre algumas ações.

Para a realização deste projeto os agricultores foram agrupados a partir de dois critérios, separando-se aqueles que de fato apresentavam interesse na gestão rural, e os demais. Assim, as oficinas de gestão rural foram realizadas para o grupo de agricultores que já possuía compreensão sobre sua importância e que manifestava tal interesse. Para os demais foram realizadas atividades de acordo com suas demandas, privilegiando-se outras temáticas. Esta



ação buscou aproximar os objetivos do projeto aos objetivos dos agricultores, o que possibilitou um processo de construção coletiva da aprendizagem e do conhecimento.

O processo de reflexão sobre as ações desenvolvidas pela equipe do Núcleo possibilitou a realização de algumas mudanças na condução do processo de acompanhamento dos agricultores em suas propriedades e na introdução de controles econômicos e financeiros. Primeiramente foi distribuído um caderno de controle de despesas e de receitas e uma cartilha para levantamento patrimonial, tendo sido realizado o preenchimento dos dados, em sua maioria, em conjunto com a equipe técnica. Posteriormente, houve uma análise de cada uma das propriedades que contemplou, também, a elaboração de cálculos contábeis e de um diagnóstico individualizado que foi repassado aos agricultores e discutido em família. Posteriormente, os agricultores interessados tiveram a oportunidade de participar de oficinas de integração que possibilitaram a discussão e o aprofundamento do uso de controles contábeis e econômicos, bem como, o levantamento dos custos de produção.

Salienta-se que o grande desafio da equipe nesse momento consistiu em identificar um processo de gestão rural que possa ser, de fato, apropriado pelos agricultores familiares. Deponti (2014, p. 11) refere que há um “[...] descompasso entre inúmeros softwares e ferramentas de gestão e o baixo uso por parte dos agricultores, aliado à desconexão das ferramentas existentes com a capacidade e a necessidade dos agricultores”.

Nesse sentido, questiona-se a partir do Núcleo sobre a homogeneidade dos processos de controle econômico, pois se acredita que há uma heterogeneidade de possibilidades no rural que constituem um “mosaico de práticas” constituído por elementos como as especificidades do processo produtivo, a formação das famílias, a escolha dos cultivos, entre outros. Por outro lado, identifica-se que nem todas as propriedades necessitam de complexos controles gerenciais e contábeis, pois se percebe que a grande dificuldade consiste em compreender cada caso, quando se trata de gestão rural para a agricultura familiar.

No entanto, embora a equipe tenha realizado uma proposta de construção coletiva do conhecimento e dos instrumentos de



controle gerencial, observou-se que há grande dificuldade na prática de concretização dessa proposta, pois há desafios no que se refere à aspectos como a dificuldade de reunião de toda a equipe de trabalho, a garantia da participação dos agricultores, a aproximação entre os distintos conhecimentos, a motivação para continuidade do processo pelos agricultores de forma autônoma, entre outros.

Essa realidade desafiou a equipe do projeto a construir coletivamente alternativas de gestão e de controle mais apropriadas pelos agricultores, uma vez que tais registros foram acompanhados pelos bolsistas e pesquisadores através das visitas realizadas *in loco* às propriedades, conforme será apresentado no item seguinte. Salienta-se que, embora essa estratégia represente uma das mais acertadas e condizentes com a literatura no que se refere ao desenvolvimento do sentimento de pertencimento e de valorização do “saber-fazer” dos agricultores, na prática, identifica-se que tal situação requer um processo de maturação e de mediação social que “[...] não se assemelha aos objetivos das políticas públicas e dos projetos de pesquisa e de extensão financiados pelas diversas organizações que apresentam prazo definido, objetivos específicos, resultados esperados, metas alcançadas” (DEPONTI; KIST; AREND, 2017, p.12). Além disso, identifica-se que 49,1% os agricultores familiares do Vale do Caí possuem Ensino Fundamental Incompleto, fato que dificulta a utilização dos controles gerenciais e contábeis, considerando-se a complexidade do processo de gestão de custos de produção no meio rural, conforme indicado na pesquisa realizada por Arend, Deponti e Kist (2017).

A construção de um instrumento de gestão da propriedade rural pelos agricultores familiares

Conforme já referido, desenvolveu-se um sistema de gestão rural baseado em controles econômicos e financeiros que estivesse mais condizente com a realidade do agricultor familiar e que possibilitasse uma dimensão mais ampliada da propriedade como um todo, o que significou um grande desafio para a equipe do projeto. Salienta-se que a análise de *mix* desenvolvida apresenta uma contribuição e representa uma inovação no sentido de realizar os controles de atividades de produção diversificada, mesmo sem



ter havido a alocação dos custos indiretos de produção através da técnica do custeio variável com análise de custo/volume/lucro. Esta análise pode ser aplicada, a partir de uma visão sistêmica dos empreendimentos, em qualquer setor, principalmente no segmento rural em que os custos fixos podem ser mais facilmente setorizados. Configura-se como uma triangulação que vai ao encontro de uma visão interdisciplinar nas ciências sociais aplicadas.

O desenvolvimento da sociedade e das organizações provocou modificações nas estruturas das empresas e dos empreendimentos de todos os ramos de atividade, processo que impactou também no tratamento da gestão de custos. Essas transformações podem ser percebidas pelas novas formas de organização da produção, pelo aumento do nível de *mix* de produtos, pelo ciclo de vida e pela própria estrutura organizacional que ficou cada vez mais complexa (BORNIA, 2010; MARTINS; ROCHA 2010; CREPALDI, 2017; FONTOURA, 2013; 2015).

As alterações organizacionais impulsionaram novas formas de mensurar essa complexidade nos empreendimentos, como as novas tecnologias de tratamento de custos denominadas de métodos de custeio. Estes métodos possibilitam a criação de novas formas de mensurar custos para produtos ou serviços, e configuram tecnologias de gestão para as organizações. Como principais tecnologias utilizadas no Brasil destaca-se a metodologia de custeio por atividades (ABC), técnica de origem alemã que foi aperfeiçoada na década de 1970 nos Estados Unidos por Kaplan e Cooper e objeto de muitos estudos no Brasil. Outra técnica utilizada principalmente na região sul do Brasil é a metodologia da UEP (unidade de esforço de produção), de origem francesa, que tem como principal objetivo imputar custos indiretos de fabricação aos produtos ou serviços (MARTINS; ROCHA, 2010). Já o custeio variável, diferentemente das duas técnicas citadas, tem como objetivo alocar somente custos variáveis para os produtos, sendo os custos fixos tratados como despesas de estrutura independente do volume produzido, visão muito compartilhada entre autores nacionais (MARTINS, 2010; MARTINS; ROCHA 2010; BORNIA, 2010; CREPALDI, 2017).

A análise de *mix* consiste em levantar a margem de contribuição de cada produto através da equação (preço de venda- despesas



variáveis diretas- custos variáveis diretos). A fórmula da margem de contribuição $MC = PV - DVD - CVD$ é conhecida na literatura de gestão de custos em nível nacional e internacional. Entretanto, na análise de *mix* é realizada de forma prática em uma modelagem em Excel. Essa análise traz como principal inovação o cálculo do fator de equilíbrio = $FE = CF \text{ total} / \text{margem de contribuição } mix$, que pode ser utilizado para calcular o ponto de equilíbrio de cada item do *mix* de produtos bem como o ponto de equilíbrio geral do empreendimento estudado. Dessa forma, pode-se perceber a situação econômica do negócio estudado bem como utilizar projeções de resultados com simulações para decisões gerenciais que envolvem o *mix* estudado.

Pode-se dizer que a análise de *mix*, mesmo sem ter a complexidade da distribuição dos custos fixos, possibilita um bom diagnóstico para os negócios com uma multidimensionalidade, avaliando-se: a) o valor agregado pelo preço praticado pelo produto; b) o nível de impostos e outras despesas que são variáveis ao preço; c) o custo variável do produto; e, d) o volume produzido.

Além dessas variáveis pode-se usar a matriz de análise *mix* em conjunto com a conhecida, internacionalmente, teoria das restrições com mapeamento de produtividade dos processos envolvidos. A técnica de triangulação, por se tratar de utilização de múltiplos métodos, é considerada, por vários especialistas, de grande conveniência devido às fragilidades que um único método pode trazer (AZEVEDO *et al.*, 2013).

Na maioria dos casos, acredita-se que seja mais conveniente não se adotar apenas um método de custeio, mas se utilizar partes de cada um para montar um sistema personalizado de acordo com a necessidade de cada organização. Essa informação vai ao encontro das mudanças sociais e organizacionais ocorridas com o advento das possibilidades pós-industriais, o aumento do setor dos serviços e a complexidade organizacional (TOFFLER, 1995; TENÓRIO, 2007).

Salienta-se que o material desenvolvido pela equipe ainda se encontra distante da apropriação pelos agricultores familiares da região, pois se baseia no conhecimento científico com pequenas aproximações às necessidades e à realidade desses agricultores. A equipe realizará algumas oficinas para a apropriação dos agricultores sobre a análise de *mix* e para a qualificação da tomada de decisão,



possivelmente em 2020. Identifica-se que a análise de *mix* poderá sofrer modificações tendo-se em vista a apropriação dos agricultores e, caso seja apropriada, será construída uma planilha eletrônica em *Excel* e quiçá um aplicativo para celular. Em que pese essa constatação, observa-se que este processo representou uma inovação gerada a partir do Projeto de Pesquisa e de Extensão, embora se reconheça a existência da necessidade de haver uma interface social entre os saberes (técnico e tradicional) dos envolvidos, conforme será abordado no item seguinte.

O desafio do processo de mediação social na perspectiva do Desenvolvimento Regional⁴

Optou-se pela abordagem da mediação social em que se considera os processos de desenvolvimento rural/regional como processos de intervenção social para realizar a análise sobre a mediação realizada pelo NEGAF junto aos agricultores familiares envolvidos no projeto. Compreende-se o desenvolvimento como um processo de mudança social, complexo, multiator, multiescalar, multidimensional, carregado de heterogeneidades de práticas, de processos e de políticas, sem limites definidos no tempo e no espaço, que avança e retrocede. Quando o olhar repousa sobre a intervenção para o desenvolvimento, tanto rural como regional, destacam-se os seguintes aspectos: a mediação, a alteridade e a sensibilidade.

O termo mediação é de fundamentação intervencionista e constituído por múltiplos processos de negociação. Este processo é de interface entre as partes envolvidas não sendo constituído nem como um processo de “cima para baixo” (*top-down*) e nem de “baixo para cima” (*bottom-up*), mas “de encontro”. Nessa perspectiva, os diferentes conhecimentos se entrelaçam, tornando-se um híbrido, que valoriza tanto o conhecimento técnico quanto o “saber fazer”. A mediação leva ao sentimento de pertencimento, ao fazer parte do processo, quando se é parte, torna-se legítimo e legitimado, representado. De acordo com Neves (2008, p. 24), “como as condições de mediação são elas mesmas socialmente determinadas, elas não podem absolutamente ser reificadas e generalizadas. São contextuais, porque pressupõem ações humanas na construção de significados e respectivas práticas”.



A alteridade é a compreensão do outro a partir dele mesmo, não da nossa trajetória, mas dentro do sistema de sentido do outro, do seu conjunto de significado, de crenças e de costumes, do seu próprio pensar-agir-sentir. A alteridade discursiva se apoia em um pressuposto de semelhança. O discurso do primeiro não se acha situado no mesmo plano que o discurso do segundo, pois o sentido que o mediador estabelece depende do sentido do mediado, mas é ele quem detém o sentido desse sentido — o mediador é quem explica e interpreta, traduz e introduz, textualiza e contextualiza, justifica e significa esse sentido (CASTRO, 2000).

Já a sensibilidade é a capacidade de observar, compreender, se deixar entender, se permitir conhecer e ser conhecido. Define-se a partir da capacidade de escuta. A mediação pressupõe reconhecer o mediado na sua condição de sujeito. Portanto, olhar o mediado, de forma distanciada e carente de empatia, torna possível construí-lo como um objeto exótico, diminuí-lo como um primitivo não coevo ao observador, negar-lhe o direito humano à interlocução (CASTRO, 2000), observando como objeto e não sujeito. Assim, a mediação social não se estabelece, pois a interface não se completa, porque os envolvidos não constroem um processo de pertencimento.

Dessa forma, considerando-se o desenvolvimento como uma intervenção ou um processo de mediação social, observa-se a necessidade de se compreender a prática daqueles envolvidos em tal configuração. Na situação em análise, os mediadores são representados pelos pesquisadores e bolsistas do Núcleo e os mediados pelos agricultores. A intervenção, de acordo com Sardan (1995), consiste em tentar transferir certos saberes que são originários do conhecimento técnico-científico para as populações locais que são dotadas de conhecimentos próprios, os quais repousam sobre sistemas de sentido complexo e evolutivo.

Conforme Etesse (2006), os mediadores apresentam um estereótipo (rótulo) de agentes capacitados para levar aos mediados soluções preparadas, prontas para melhorar a qualidade de vida e promover o desenvolvimento rural/regional. O desenvolvimento seria um conceito ideologizado, pois está baseado no discurso generoso e na intenção de mudar para melhor a vida dos outros.



O processo de intervenção para o desenvolvimento tem por base uma ação voluntarista de transformação da realidade dos outros, de um discurso de reinterpretação com ênfase na ação e em atividades que estão calcadas em resultados esperados, que, muitas vezes, ignoram a negociação, a contradição, o conflito e a continuidade de ações que ocorrem antes, durante e depois de uma ação intervencionista que independem da vontade dos interventores. (DEPONTI, 2010, p. 60).

Na compreensão de Etesse (2006), o mediador deveria agir como um catalisador, dinamizador, motivador, facilitador, que orientaria as decisões, assessoraria e acompanharia os atores locais, permitindo que eles assumissem suas próprias decisões, reconhecendo-lhes o direito de errar e, sobretudo, de ratificar. A palavra-chave seria a negociação que implicaria no reconhecimento do outro e da horizontalidade presente na relação.

A complexidade não se restringe à ação do mediador, mas também ao processo de mediação. Quintana (2006) questiona se os agentes de desenvolvimento podem ser vistos como pessoas que dedicam sua vida para melhorar a existência dos outros. Haveria pertinência na intervenção em cenários nos quais, na maioria das vezes, não se foi convidado, se é externo, alheio ou está demasiadamente envolvido e/ou se faz parte dele? Para o autor, a corrente relativista da antropologia não concorda com a ideia de processos de mudança e de desenvolvimento em que indivíduos, agentes de mudança ou organizações pretendem modificar mundos de vida, porque não há culturas ou mundos de vida que possam ser considerados superiores a outros. A sociologia do desenvolvimento considera que, apesar dos esforços dos agentes de mudança para realização de um processo de mudança horizontal, democrático e participativo, não seria possível evitar as relações de poder e de dominação que geram esses agentes.

O desafio da postura mediadora está justamente no desenvolvimento da capacidade de reflexão, análise e decisão dos mediados, considerando que as escolhas por estes últimos definidas poderão ser diferentes e



diversas daquelas inicialmente propostas. A capacidade de transformar os mediados em sujeitos do processo de desenvolvimento coloca ao mediador a necessidade de um perfil flexível, maleável, diplomático, forçando o abandono daquelas antigas posturas de persuasão, determinismo, linearidade e difusão. A dificuldade é essa transformação, a busca por um fazer diferente, a prática de novos saberes e, sobretudo, a aceitação da necessidade desse novo perfil. A realização desse processo de transformação de mediados em mediadores implica desafios, conflitos, negociação e resistências. (DEPONTI, 2010, p. 61-62).

O desenvolvimento regional expressa-se em termos diversos, nas particularidades do território, na valorização da especificidade. O processo de mediação realizado a partir da extensão, na visão da equipe do NEGAF, implicaria na colaboração para transformação e para a conquista da autonomia dos agricultores, contribuindo para que eles próprios fossem capazes de resolver seus problemas e de criar novas práticas ou processos apropriados às suas condições específicas e de acordo com a sua vontade. Dessa forma, não se pretendeu substituir um conhecimento pelo outro, mas construí-lo coletivamente, considerando-se o modo de “pensar-agir-sentir” próprio do grupo. De acordo com Freire (1984), seria uma intervenção que possibilita a revitalização da informação conforme a dinâmica cultural própria do meio rural.

Nesse sentido, observam-se vários desafios com relação à intervenção propriamente dita, pois embora tenha sido proposto inicialmente mediar para construção coletiva do conhecimento, ainda encontram-se dificuldades de atuação, pois se reconhece que além do distanciamento existente entre o conhecimento produzido na universidade e o conhecimento popular, o processo de interface social entre as duas perspectivas é conflituoso, contraditório, complexo e lento. Por outro lado, há um reconhecimento de que é através desta interface entre a pesquisa e a extensão que a Universidade se aproxima dos problemas reais e concretos da sociedade.



Algumas considerações e reflexões sobre o tema

Através desta análise evidenciam-se elementos importantes apontados por autores como Deponti (2014); Felippi, Deponti e Dorneles (2017); Deponti *et al.*, (2015); Arend, Deponti e Kist (2017); Barcelos *et al.*, (2014) dentre os quais se destacam a seguir.

- A participação restrita dos agricultores nas atividades de extensão realizadas, embora tenha-se identificado um interesse deles em relação ao processo de qualificação da gestão das propriedades e do controle dos custos.

- Resistência dos agricultores e sentimentos de desconfiança quanto à prática de realizar registros, especialmente pelo fato de a mesma não ser vivenciada em seu cotidiano, o que prejudica a utilização dos instrumentos para a tomada de decisão e dificulta o processo de socialização dos dados, devido ao receio de partilhar elementos de suas propriedades com outros agricultores integrantes do grupo.

- O baixo nível educacional e a idade avançada dos agricultores, aliado à falta de cultura em realizar registros para a tomada de decisões e a falta de qualificação do processo de gestão são fatores que dificultam a implantação de práticas de gerenciamento.

- A heterogeneidade da agricultura familiar no que se refere ao processo de produção (acesso aos mercados; capacidade de geração de renda e de acumulação) e às características dos agricultores (grau de escolaridade; composição familiar; diversidade produtiva das propriedades no tocante ao tamanho, aos tipos de cultivo e de criações disponibilidade de recursos;), são elementos que dificultam uma generalização quanto ao modelo de gerenciamento compatível com as distintas características.

- A gestão das propriedades rurais é pautada por processos de intervenção em detrimento de uma interface social que garanta o protagonismo dos agricultores.

- Necessidade de haver maior valorização dos agricultores com relação às atividades de campo em detrimento das atividades de gestão.

- Dificuldade dos agricultores em acompanhar e considerar



a evolução do mercado e as alterações nos hábitos de consumo, ultrapassando a consideração de suas atividades de forma desvinculada dos demais segmentos da cadeia produtiva ou dos próprios hábitos dos consumidores.

Por outro lado, em que pese os desafios referidos, constata-se que o NEGAF alcançou avanços significativos que têm relação com elementos evidenciados por autores como Deponti (2014); Felippi, Deponti e Dorneles (2017); Deponti *et al.*, (2015); Arend, Deponti e Kist (2017); Barcelos *et al.*, (2014) conforme segue:

- a compreensão de que a construção da intimidade e da confiança entre os membros da equipe e o sentimento de pertencimento por parte dos agricultores é construído de forma processual, de acordo com a participação deles e com a compreensão sobre a importância e a necessidade de serem realizadas mudanças no processo de gestão da propriedade;

- a importância da construção coletiva de processos de gestão que incluam a utilização de planilhas eletrônicas com base nas despesas e nas receitas previamente definidas pelos agricultores participantes, e não a utilização de *softwares* de difícil compreensão e de difícil adaptação;

- a identificação de que o uso de métodos de gestão nas unidades familiares favorece melhores condições para a sua inserção nos mercados e, conseqüentemente, para contribuir para a geração de renda das famílias de agricultores.

Identifica-se que o processo de intervenção realizado junto aos agricultores familiares através do projeto de extensão tecnológica possibilita a compreensão sobre a necessidade de se considerar as particularidades concretas de todos os agricultores, o que pressupõe a realização de um processo de mediação no acompanhamento dos agricultores familiares, na medida em que as ações desenvolvidas através do projeto analisado não consistem somente na transferência de saber, mas implicam em uma reciprocidade entre os envolvidos garantindo uma “interface social” e uma “inter-relação” entre os mesmos, conforme referido por Deponti e Almeida (2010), Deponti (2014), Deponti *et al.*, (2015).



Compreende-se que as Universidades possuem um papel fundamental especialmente no que se refere à garantia de que os agricultores familiares obtenham autonomia e tenham possibilidade de tomar suas decisões de forma segura, apropriados das informações necessárias para o processo de gestão de suas propriedades (DEPONTI, 2014; AREND; DEPONTI; KIST, 2017). Entretanto, há que se admitir, também, que a compreensão do universo material, simbólico e intelectual dos agricultores familiares ainda se constitui como um desafio para os autores que trabalham com inovação tecnológica, principalmente no tocante à gestão dos processos.

Consta-se que a agricultura familiar consiste em um universo heterogêneo, seja em termos de disponibilidade de recursos, de acesso a mercados ou de capacidade de geração de renda e acumulação, pois ela abarca um conjunto amplo e diversificado de agentes com distintas estratégias de atuação, seja visando à reprodução familiar ou à acumulação capitalista (DEPONTI, 2014). Nesse sentido, em que pese os limites apontados no processo, identifica-se que o Projeto desenvolvido no Vale do Caí possui uma relevância devido à disponibilização de informações e de acompanhamento aos agricultores familiares através da implementação das TIC no meio rural na perspectiva do desenvolvimento rural/regional.

Salienta-se que a intervenção realizada a partir das atividades do Núcleo de Extensão Tecnológica e Gestão Rural para a Agricultura Familiar apresentou resultados positivos, pois se verificou maior inter-relação entre a Universidade e a comunidade da região do Vale do Caí. Tal experiência está permitindo a reflexão ao longo da prática sobre os processos de intervenção para o desenvolvimento.

Nesse sentido, observam-se vários desafios com relação à intervenção propriamente dita realizada pelo Núcleo, que embora tenha se proposto mediar para construção coletiva do conhecimento ainda encontra dificuldades de atuação, pois reconhece que além do distanciamento entre o conhecimento produzido na universidade e o conhecimento popular, o processo de interface social para o encontro de mundos distintos é conflituoso, contraditório, complexo e lento. Mas é nesta interface entre a pesquisa e a extensão que a Universidade se aproxima dos problemas reais e concretos da sociedade.



Assim, conclui-se que o referido Núcleo possibilita a articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão e o envolvimento dos alunos, dos professores da graduação da pós-graduação, da comunidade regional, das organizações sociais como o Sindicato de Trabalhadores Rurais, a EMATER/RS-ASCAR, a ACI Montenegro e Pareci Novo.

Por fim, os resultados apresentados confirmam que a produção do conhecimento somente é possibilitada através da articulação entre o conhecimento científico dos professores, dos alunos e dos parceiros envolvidos no processo, em conjunto com o conhecimento dos próprios agricultores, adquiridos ao longo de suas trajetórias de vida, resultando assim na construção de um conhecimento híbrido que é obtido através da interface social. Assim, concluiu-se que o referido Núcleo possui uma relevância social na medida em que possibilita através da articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, a produção do conhecimento e a contribuição para o desenvolvimento regional.

NOTAS

- ¹ Uma versão preliminar deste artigo foi publicada no XVIII ENANPUR – Tempos em/de transformação: Utopia. Natal. 27 a 31 de maio de 2019. Disponível em <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=378>. Acesso em 20 de março de 2020.
- ² Nos seguintes links encontram-se formas de divulgação do trabalho realizado pela equipe do projeto: <https://www.youtube.com/watch?v=PqAQ-8mP8uE>; <https://www.youtube.com/watch?v=6d-2OKKex1o>; <https://www.youtube.com/watch?v=qBnScLPpTwU>.
- ³ O Projeto Piloto consistiu em um teste com 10 famílias de agricultores familiares das atividades de pesquisa e de extensão tecnológica que foram realizadas no período de 2012 a 2014. O Piloto permitiu a equipe do projeto qualificar suas ações, buscando superar alguns obstáculos, aprofundar as parcerias e estreitar os vínculos com os agricultores familiares.
- ⁴ A seção teórica deste item baseou-se no capítulo 3 da Tese de Doutorado de Deponti (2010).



REFERÊNCIAS

AREND, Silvio Cezar; DEPONTI, Cidonea Machado; KIST, Rosane Bernardete Brochier. O uso de TIC pela agricultura familiar no território do Citros: Vale do Caí-RS. **Informe Gepec** (Impresso) Toledo, Paraná, v. 20, p. 71-84, 2017. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/15638>.

AZEVEDO, Carlos Eduardo Franco, Oliveira, Leonel Gois Lima, GONZALEZ, Rafael Kumaroto, ABDALA, Márcio Moutinho. A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. *In*: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 4, 2013, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: ANPAD, 2013.

BARCELOS, Luana, SILVA, Grégori, RITT, Douglas, LUBACZWSKI, Angélica, DEPONTI, Cidonea Machado. Agricultura familiar e Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs): projeto piloto Vale do Caí. **Revista Jovens Pesquisadores**, Santa Cruz do Sul, v. 4, n. 1, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/jovenspesquisadores/article/view/4454>. Acesso em: 16 nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.17058/rjp.v4i1.4454>.

BORNIA, Antônio César. **Gestão de custos para empresas modernas**. Editora Atlas: São Paulo, 2010.

BUAINAIN, Antônio Marcio; SOUZA FILHO, Hildo Meireles; SILVEIRA, José Maria da. Inovação tecnológica na agricultura e agricultura familiar. *In*: LIMA, Dalmo de Albuquerque; WILKINSON, John (org.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq/Paralelo, 2007.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. O nativo relativo. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, p.113-148, 2002.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Gestão de custos**. Editora Atlas: São Paulo, 2017.

DEPONTI, Cidonea Machado. As “agruras” da gestão da propriedade rural pela agricultura familiar. **Redes** (online), Santa Cruz do Sul, p. 9-24, 2014. ISSN 1982-6745. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes>.



v19i2014.5150. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/5150>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DEPONTI, Cidonea Machado. **Intervenção para o desenvolvimento rural**: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul. 2010. 274f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DEPONTI, Cidonea Machado; KIST, Rosane Bernardete Brochier; AREND, Silvio Cezar. Desenvolvimento regional e agricultura familiar: o uso e a apropriação das Tics no Vale do Caí – RS. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, SC, v. 5, n. 2, p. 170-187, jul./dez. 2015.

DEPONTI, Cidonea Machado; KIST, Rosane Bernardete Brochier; AREND, Silvio Cezar; TIC e Agricultura Familiar: uma experiência de pesquisa e de extensão tecnológica no território do Citros-RS. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 8, 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais** [...]. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.

DEPONTI, Cidonea Machado; AREND, Silvio Cezar; KIST, Rosane Bernardete Brochier. **O uso e a apropriação de Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICs) pela Agricultura Familiar no Vale do Caí – RS**: Relatório de Pesquisa. Edital MCTI/CNPQ/Universal 14/2014. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017. 121p.

DEPONTI, Cidonea Machado; FELIPPI, Angela Cristina Trevisan; DORNELLES, Mizael. Os usos e as apropriações das Tics na agricultura familiar em regiões do sul do Brasil. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7, 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais** [...]. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015.

DEPONTI, Cidonea Machado; ALMEIDA, Jalcione. Mediação social nos projetos de desenvolvimento rural: reflexão teórica e contextualização do caso brasileiro. *In*: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo (org.). **Las agriculturas familiares Del MERCOSUR**: trayectorias, amenazas y desafios. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2010.



ETESSE, Gregorio. El personal de los proyectos: parte de la solución o del problema? *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7, 2006, Quito. **Anais** [...]. Quito, 2006.

FREIRE, Isa Maria. Comunicação de informações tecnológicas para o meio rural. **Ci Inf.**, Rio de Janeiro, 13 (1): p. 67-71, jan-jun, 1984.

FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da. **Gestão de custos: uma visão integradora e prática dos métodos de custeio**. São Paulo: Atlas, 2013.

FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da. Mudanças de métodos de custeio e o impacto no sistema de informação gerencial: um estudo qualitativo. **Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, v. 42, p. 98-113, 2015.

MARTINS, Eliseu; ROCHA, Welington. **Métodos de custeio comparados: custos e margens analisados sob diferentes perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARION, José Carlos; SEGATTI, Sonia. Sistema de gestão de custos nas pequenas propriedades leiteiras. **Custos e @gronegocio on line.**, [s.l.], v. 2, n. 2, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.custoseagronegocioonline.com.br/numero2v2/Sistema%20de%20custos.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

MILLARD, Jeremy *et al.* **As tecnologias da informação ao serviço do desenvolvimento rural**. Tradução de Andréia Roma. 4.ed. São Paulo: Leader, 2000.

NEVES, Delma Pessanha. Mediação social e mediadores políticos. *In*: NEVES, Delma Pessanha. **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008. p. 21-44.

QUINTANA, Roos. Intervención en el desarrollo: ¿es, o no es la cuestión. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7, 2006, Quito. **Anais** [...]. Quito, 2006.

SARDAN, Jean-Pierre Olivier de. **Anthropologie et**



développement: essai en socio-anthropologie Du changement social. Paris: APAD-Karthala, 1995.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TOFFLER, Alvin. **Powershift as mudanças do poder:** um perfil da sociedade do século XXI pela análise das transformações na natureza do poder. Rio de Janeiro: Record, 1995.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tecnologia da informação transformando as organizações e o trabalho**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

VIERO, Verônica Crestani; SOUZA, Renato Santos de. Comunicação rural *on line*: promessa de um mundo sem fronteiras - estudo de caso do modelo de monitoramento agrícola do Sistema Irriga da Universidade Federal de Santa Maria. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. 46, 2008, Rio Branco. **Anais** [...]. Rio Branco: SOBER, 2008.



DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENTRE VERTICALIDADES E HORIZONTALIDADES: AS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES EM QUESTÃO

Erica Karnopp
Jaime Miguel Weber

Introdução

Este artigo busca evidenciar algumas questões que fundamentam a tentativa de trazer e articular conceitos de verticalidades e horizontalidades para uma realidade regional. Tendo as agroindústrias familiares como objeto de estudo, a análise alicerçou-se na região do Vale do Rio Pardo, no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil).

A Região do Vale do Rio Pardo (RS/Brasil) tem sua base econômica regida pela produção do tabaco, mas esta produção apresenta desigualdades internas relacionadas ao processo de formação territorial e em suas características socioculturais, políticas e econômicas. O controle do processo de produção do tabaco antes da porteira, dentro da porteira e depois da porteira – do plantio, industrialização e comercialização – é realizado pelas empresas multinacionais instaladas no território. Portanto, decisivamente as corporações multinacionais têm um grande impacto na dinâmica regional.

Nessa realidade regional – o sistema produtivo se serve predominantemente de verticalidades e/ou horizontalidades. O sistema que se serve das verticalidades é constituído por redes, estas a serviço daqueles atores que, de fora do território, determinam as modalidades internas de ação nos lugares, organizando o trabalho de todos os outros atores. “As decisões essenciais, concernentes aos processos locais são estranhas ao lugar e obedecem a motivações distantes”, tendo como consequência a alienação das pessoas presentes nos lugares. As ações horizontais caracterizam os espaços em que a vida cotidiana abrange várias temporalidades, considerando a existência e o interesse de todos e de cada um, dando ênfase às interdependências e às redes de solidariedade entre



peças, grupos, organizações sociais e econômicas localizadas na região. (SANTOS, 2000).

A partir desse entendimento, neste artigo analisa-se a configuração territorial, social e econômica do desenvolvimento regional entre verticalidades e horizontalidades, dando ênfase às agroindústrias familiares. Parte-se do pressuposto de que, embora as horizontalidades e verticalidades constituam dimensões teóricas importantes para a análise territorial, evidenciadas histórica e empiricamente, é a verticalidade das ações o vetor dominante da agricultura no território. As horizontalidades, portanto, imprimem papel fundamental na condução da agricultura familiar através da existência e (re) existência das agroindústrias familiares na região.

Verticalidades e horizontalidades percebidas

É analisando a nova realidade engendrada por obra do processo de globalização, vista por Santos (2002, p. 16) como “um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território”, que ele propõe dois novos recortes analíticos do território: verticalidades e horizontalidades.

A racionalidade global se apresenta como uma ideologia comandada pelos atores hegemônicos do capitalismo, sobretudo as grandes empresas. Essa racionalidade é transmitida para a sociedade através das verticalidades, que se espacializam no território como um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos, e que estão profundamente adequados às tarefas produtivas hegemônicas. Nas verticalidades predomina o tempo rápido/universal, e os interesses corporativos sobressaem-se sobre os interesses públicos. Ou seja, o sistema de produção que se serve das verticalidades é constituído por redes, estas a serviço daqueles atores que, de fora, determinam as modalidades internas de ação nos lugares, organizando o trabalho de todos os outros atores. As decisões essenciais, concernentes aos processos locais são estranhas ao lugar e obedecem a motivações distantes, tendo como consequência a alienação das pessoas presentes nos lugares (SANTOS, 2000).

Para Santos (1999, p. 227), as verticalidades são “vetores de



uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado”, segundo uma ordem que impõem para o seu próprio proveito. O mesmo autor associa as relações verticais com as chamadas forças centrífugas, que tendem a se afastar do centro (território em que se instalam), no sentido de que somente ali permanecem enquanto dali puderem extrair vantagens não alcançadas em outros territórios. Por essas razões, elas são consideradas como movimentos geradores de desagregação e fatores de divergência, tendendo a engendrar processos de verticalização.

A dimensão horizontal corresponde às atividades e ações que possibilitam a estruturação da vida social: os lugares podem se unir horizontalmente, reconstruindo a base de vida comum, suscetível de criar normas locais e normas regionais que acabam por afetar as normas nacionais e globais. Justamente, as redes de solidariedade fomentam a coesão social como resposta à marginalização e exclusão, alternativa às políticas setoriais e ao processo de globalização que muitas vezes não atendem aos interesses de desenvolvimento articulado de determinado território ou região. Sob essa perspectiva, a dialética no/do território se afirma mediante um controle local da parcela técnica da produção e um controle remoto (global) da parcela política da produção. Assim, há um conflito que se agrava entre um espaço local e um espaço global, este último com um conteúdo ideológico de origem distante, que chega a todos os lugares (SANTOS, 2002).

Segundo Santos (1999, p. 227), “as horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta”. Se as relações verticais se associam às forças centrífugas, as relações horizontais se associam às forças centrípetas, pois tendem ao centro (ao próprio território) e, por isso, se constituem como movimentos de agregação e fatores de convergência e de solidariedade, tendendo a engendrar processos de horizontalidade.

O território precisa ser interpretado – e não apenas considerado



como uma variável de descrição das diferenças na repartição econômica. A interrogação mais forte acerca do território é a que procura compreender a genealogia dos processos socioeconômicos: por que razão se gera ali, e não noutra sítio, dinâmicas ou déficits? Isto implica uma epistemologia do território. Rejeita-se a visão organicista que vê os territórios como derivações, subprodutos, de ordem imanente e se entende que se deve olhar para as sociedades (REIS, 2005).

Somente a partir dos anos 1970 é que se estruturou um pensamento alternativo a essa corrente hegemônica. A concepção teórica e metodológica que preside todas as formulações não conservadoras, a partir daí, é a de que o território é uma produção social, procurando analisar os conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno desse ambiente construído socialmente. Nenhum recorte espacial poderá ser mais visto como passivo ou mero receptáculo e sem contexto institucional e moldura histórica.

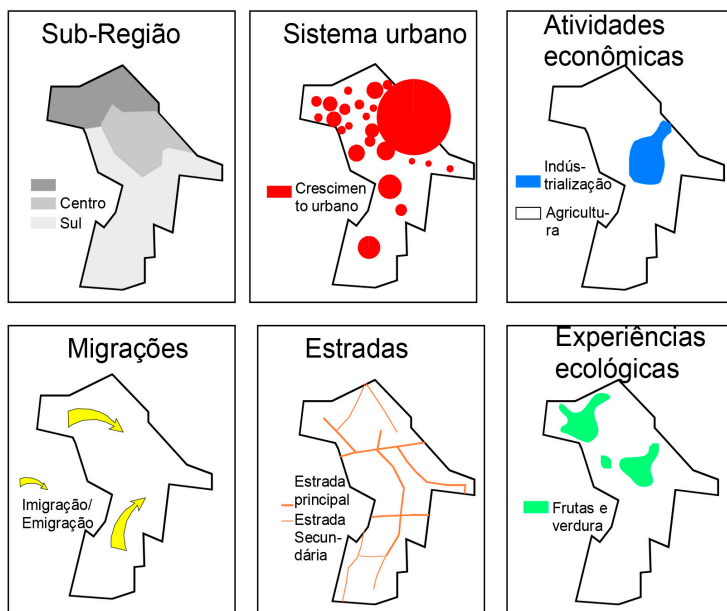
O contexto regional

A Região do Vale do Rio Pardo (Figura 1) tem sua base econômica na produção e no beneficiamento do tabaco. Entretanto, essa atividade não se encontra equitativamente distribuída entre os municípios da região em decorrência do processo de formação e das características socioculturais, políticas e econômicas que marcam esse processo. Com aproximadamente 40% de sua população vivendo e trabalhando no meio rural, em pequenas unidades de produção familiares, com tamanho médio de 18ha, a região vem se defrontando com sérias consequências decorrentes do intenso uso de agrotóxicos, principalmente na cultura do tabaco.

Com relação aos aspectos socioeconômicos da região em pauta, cabe destacar que os 25 municípios que a compõe, ocupam 5,09% da área total do Estado do Rio Grande do Sul. Apresenta marcante diferenciação interna, decorrente basicamente do processo de colonização e uso das terras. Isto faz com que a variação de taxas referentes à concentração fundiária, densidade demográfica, taxas de urbanização, entre outros índices, seja muito significativa na região.



Figura 1 – Região do Vale do Rio Pardo



Fonte: a autora.

Ao observar o processo de formação da região do Vale do Rio Pardo e suas características socioculturais, políticas e econômicas, pode-se identificar a existência, atualmente, de três sub-regiões dentro da Região. Norte: área de predomínio da pequena e média propriedade, com sérios problemas relacionados a alternativas econômicas que possibilitem a (re) produção do minifúndio. Centro: constituída de pequenas propriedades é marcada pelo polo industrial e comercial de Santa Cruz do Sul e cidades vizinhas. Sul: área abrangida por médias e grandes propriedades, com o predomínio das atividades agropastoris, voltadas principalmente à pecuária e orizicultura. A densidade demográfica nas áreas rurais é pequena, típica de regiões de latifúndios.

Deve-se, entretanto, levar em conta que a população se encontra desigualmente distribuída, concentrando-se predominantemente



no centro da região, ou seja, na porção mais industrializada, que abrange os municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires, Vera Cruz e Rio Pardo, formando o Complexo Fumageiro da Região.

Na região as experiências para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável ainda são bastante incipientes, tendo em vista que a produção do tabaco ainda confere a continuidade do desenvolvimento de uma agricultura familiar baseado nos princípios formatados pela “Revolução Verde”. A transição da agricultura convencional para a orgânica norteia-se num processo gradual de mudança, através do tempo, nas formas de manejo dos agroecossistemas, tendo como meta a passagem de um modelo agroquímico de produção a um modelo ou estilo de agricultura que incorporem princípios, métodos e tecnologias com base ecológica.

Na economia da maior parte dos municípios da região do Vale do Rio Pardo o tabaco é o produto mais importante, mas o retorno gerado pelo beneficiamento e exportação do tabaco só se realiza nos municípios que sediam as multinacionais. Estes municípios se beneficiam dos impostos sobre o tabaco, aumentando a disparidade econômica entre os municípios que não se beneficiam da industrialização, os quais são meros produtores de matéria-prima.

Decisivamente, as corporações multinacionais têm um grande impacto na estrutura socio-econômica regional. Quanto ao processo de urbanização (Figura 2), não se observa uma uniformidade regional. Enquanto que alguns municípios apresentam uma taxa de urbanização muito baixa, na ordem de 6%, outros municípios, como Santa Cruz do Sul, apresentam taxas superiores a 80%. Em relação a Santa Cruz do Sul, isto deve-se pela sua condição de principal centro industrial da região. O processo de industrialização, no entanto, foi responsável pela intensa migração rural-urbana, bem como pelas migrações inter-regionais, que tinham e continuam tendo a cidade de Santa Cruz do Sul como destino.

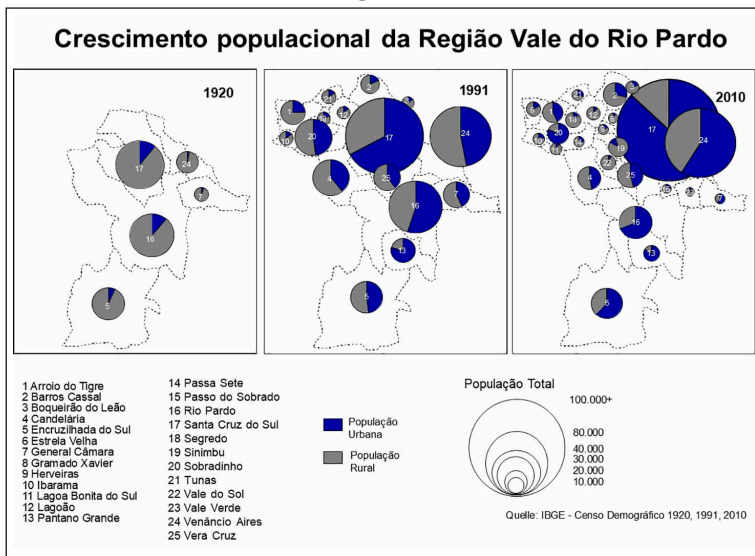
Atualmente o modelo de produção agrícola denominada agricultura convencional, significa agricultura de fertilizantes artificiais, herbicidas, pesticidas, além de criação animal de forma intensiva, vive um período de crise por mostrar-se uma atividade altamente insustentável. Insustentável porque é degradante ao meio



e depende de altos *inputs* energéticos, de insumos externos, com custos elevados e sérios reflexos sociais.

A comercialização da produção adotada na fumicultura gera os chamados “contratos de parceria”, em que a produção da família rural já possui um comprador certo, fazendo com que o agricultor não tenha de preocupar-se com a comercialização de seu produto. Isso prejudica a introdução de novas culturas, como as agroecológicas, pois os produtores muitas vezes estão desacostumados a enfrentar um mercado instável, uma vez que a “facilidade” da garantia da compra da produção pelas empresas transnacionais do tabaco acaba por inibir a iniciativa desses produtores, na busca de novos mercados para seus produtos.

Figura 2



As agroindústrias familiares no contexto regional

Diversos estudos procuram evidenciar os aspectos positivos da forma de organização da produção agrícola familiar, a qual ocorre através do sistema associativo, destacando sua capacidade de resposta frente às políticas públicas. No entanto, ao observar mais atentamente os processos produtivos, os mecanismos de

comercialização ou mesmo de industrialização da produção, percebe-se um atrelamento dos agricultores às grandes empresas, vinculadas ao processo da *Revolução Verde*, que atuam fortemente à montante e à jusante da produção agrícola.

Nesse sentido, as particularidades da agricultura familiar, sua fragmentação em diversas tipologias e sua irregular organização política e produtiva são um desafio a ser enfrentado pelos próprios agricultores, pelas políticas públicas e também pelas Universidades que precisam se aproximar dessa realidade, para poder colaborar na construção de práticas sustentáveis.

Contudo, constata-se que o modelo de desenvolvimento econômico construído a partir da década de 1950, através da implementação da Revolução Verde e do correspondente pacote tecnológico, foi pautado em uma política homogeneizadora que, por muitos anos, ocultou a capacidade de organização dos agricultores, retirando-lhes poder de decisão e colocando-os como meros receptores de tecnologias e políticas. Embora esse processo tenha efetivamente aumentado a produtividade agrícola, trouxe como um dos desdobramentos sociais mais evidentes a redução da capacidade dos agricultores de organizarem e administrarem sua produção, provocando ainda mais a marginalização de suas iniciativas.

Dessa forma, é necessário salientar que a Revolução Verde não foi pacificamente absorvida pelos agricultores. Processos de resistência e construção de alternativas foram construídos em diferentes temporalidades, com repercussões diversas. Em todos, no entanto, o que se observa, é a menor ou maior capacidade das lideranças e dos agricultores em analisar a realidade e construir respostas adequadas ao modelo de desenvolvimento vigente.

Um desses processos de resistência e busca de alternativas está no número crescente de agroindústrias familiares, que vêm sendo constituídas em todas as regiões do Brasil. Porém, por serem, na sua maioria, agroindústrias de pequeno porte, elas enfrentam enormes dificuldades de organização e de gestão, o que compromete a sua sustentabilidade. Esse cenário pode se agravar, uma vez que essas modalidades de organizações estão, via de regra, localizadas em locais periféricos quanto à produção de culturas mais integradas aos mercados, em pequenas propriedades com mão de obra familiar.



Considera-se que as dificuldades e os limites existentes na organização dos agricultores, como os aspectos legais e organizacionais das agroindústrias devem ser relativizados e vinculados às questões políticas e históricas desse setor, bem como, com sua capacidade de articulação regional e nacional na construção de redes eficazes de apoio mútuo. Compreendê-las através de um viés interdisciplinar, destacando suas características e tendências mais recentes a fim de contribuir para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento para a agricultura familiar, é o que motiva esta análise.

É nesse contexto, de busca por alternativas de renda, que agricultores familiares vêm se dedicando à criação de pequenas agroindústrias. Existem, atualmente, cerca de 160 agroindústrias familiares na região em pauta, segundo informações da EMATER (2017). Desses empreendimentos, em torno de 40% são formais e 60% em processo de formalização ou informais. A informalidade limita o acesso ao mercado formal. O fator da informalidade também contribui para que os empreendedores produzam abaixo de sua capacidade. Como exemplos, podem ser citadas as agroindústrias familiares de produtos cárneos e panifícios, de derivados da cana de açúcar, frutas e vitivinicultura, entre outras.

As iniciativas de formação e legalização de agroindústrias familiares surgiram na região com mais força na década de 1990, a partir de incentivos governamentais. No entanto, a exigência em termos legais para a formalização desestimulou grande parte das iniciativas, tendo em vista que as regras estabelecidas na legislação federal e estadual eram voltadas à realidade das agroindústrias de grande porte. Contudo, esse cenário modificou-se a partir da Lei 13.840 de 2011, que instituiu a Política Estadual de Agroindústria Familiar.

Agroindústrias familiares e informalidade

De acordo com Prezotto (2002), por agroindústria familiar entende-se a unidade de processamento de produtos agropecuários desenvolvidos por agricultores familiares e administrada pelos próprios agricultores, cuja constituição física configura-se em



instalações e equipamentos dimensionados para uma escala de produção de pequena proporção.

Partindo dessa perspectiva, Pelegrini e Gazolla (2009, p. 334), caracterizam a agroindústria familiar “[...] como uma atividade de produção de produtos agropecuários com sua consequente transformação em derivados alimentares de múltiplos tipos, ocorrendo, nesse processo, a agregação de valor ao produto final.”

Mior (2005) destaca ainda que a agroindústria familiar se caracteriza por localizar-se no meio rural, fazer uso de máquinas e equipamentos de menor porte, utilizar matéria prima de procedência própria, ou de vizinhos, empregar processos artesanais próprios, bem como a mão de obra utilizada no processamento; e pode, também, ser um empreendimento associativo que reúna várias famílias, tendo ou não laços de parentesco.

As agroindústrias familiares operam basicamente através do conhecimento que advém dos próprios agricultores sobre a forma de produção e na capacidade de gestão do estabelecimento (FERNANDES, 2016).

Partindo dessas questões, Wesz Junior e Trentin (2005) atribuem à agroindústria familiar uma posição importante no cenário da agricultura familiar, por contribuir com a sociedade produzindo alimentos, gerar empregos e distribuir renda, influenciando diretamente o desenvolvimento local e regional.

Tendo em vista as dinâmicas que ocorrem no meio rural, a agroindústria familiar é um tema que atrai cada vez mais os olhares de pesquisadores. O modo como são produzidos e processados os alimentos pelos próprios agricultores familiares torna-os empreendedores de pequena escala.

De acordo com o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (Peaf), os agricultores tornam-se protagonistas do processo, passando a atuar em toda a cadeia produtiva, promovendo a descentralização, diversificação da produção, o desenvolvimento local e, conseqüentemente, fortalecendo os valores culturais, a sustentabilidade e, assim, oferecendo produtos diferenciados e de qualidade.



Apesar da existência de alguns programas de incentivo e apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), que visa criar ocupações no campo, diminuir o fluxo migratório e melhorar a qualidade de vida dessas famílias, bem como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que define a compra de produtos diretamente dos agricultores familiares, poucas organizações conseguem sobreviver (KAEFER, 2011).

Partindo dessa perspectiva, nota-se que os produtores, em geral aqueles com menos recursos financeiros, enfrentam limitações técnicas e econômicas o que impossibilita um maior desenvolvimento da produção. Como forma de tentar reduzir os custos da produção, grande parte dos agricultores familiares opta por produzir e comercializar informalmente. Para John Wilkinson; Luis Carlos Mior (1999) a informalidade refere-se a uma atividade cujos processos de produção não se enquadram nos padrões de regulação vigentes, seja sobre as relações de trabalho, ou relacionadas às instalações ou às normas técnicas de produção.

A informalidade pode ser definida, também, como “setor informal”, “trabalho informal”, “setor não organizado”, “atividade não estruturada”, “economia subterrânea”, “desemprego disfarçado”, “subemprego” e “trabalho clandestino” (SILVA; BARBOSA, 2001).

A informalidade é um traço marcante nas agroindústrias e permanece como importante estratégia de inserção nos mercados pelos agricultores, sendo essa a forma pela qual grande parte das agroindústrias familiares inicia as suas atividades (MIOR *et al.*, 2014). A formalização só acontece quando os produtores conseguem construir um mercado capaz de absorver uma produção suficiente para viabilizar o empreendimento. Após a conquista de um mercado rentável é que então fazem os investimentos necessários para se formalizar (DORIGON, 2008; FERRARI, 2011).

Segundo Mior (2005) os problemas de regulação da atividade de processamento e comercialização de alimentos enfrentados pelos agricultores familiares iniciaram-se em 90, onde o aparato legal que regia as agroindústrias foi descentralizado, tornando-se responsabilidade dos municípios e estados, nesse momento então começam a surgir mais obstáculos para o produtor.



Analisando esses obstáculos provocados e relacionando com as questões que levam os agricultores a manter-se no setor informal, Gazolla (2009) aponta que a falta de mão de obra, bem como a produção insuficiente da matéria-prima, configura-se como fatores que levam a prática informal.

Prezotto (2002) afirma que um dos itens fundamentais de todo o processo de agroindustrialização é a matéria-prima. Constitui-se na base para o projeto do agricultor, além de ser uma das exigências para a obtenção de financiamento, também é a possibilidade de ampliação do empreendimento, ou seja, da transição do setor primário para o secundário.

Além disso, as exigências impostas pela legislação dos serviços de inspeção sanitária também contribuem para permanência na informalidade (DORIGON, 2008). Notoriamente não são poucas as exigências legais a serem cumpridas pelos agricultores familiares que buscam inserir-se no universo das agroindústrias, e quando esta agroindústria processa matéria-prima de origem animal, essas exigências multiplicam-se (ATYEL; GUIMARÃES, 2014).

Estevam, Lanzarini e Busarello (2012) acreditam que, dentre todas os obstáculos, o rigor da vigilância sanitária, os altos custos tributários, bem como a dificuldade para manter a escala de produção são barreiras que precisam ser superadas pelos produtores para que consigam alcançar a formalidade.

Em relação aos custos necessários para manter uma agroindústria, nota-se que muitas agroindústrias não sobrevivem justamente pela falta de recursos financeiros. Segundo dados do SEBRAE (2005), a sobrevivência das empresas de micro a pequeno porte gira em torno de 47%. Nota-se ainda que essas agroindústrias sofrem com a falta de capital de giro, grande concorrência e até mesmo a falta de acesso ao mercado (KAEFER, 2011).

Nessa linha de pensamento Guimarães (2001) ressalta que a falta de capital, o desamparo por parte das políticas públicas e um comércio local pequeno e insuficiente para a reprodução das unidades de produção contribuem para o desenvolvimento do comércio informal. Com uma produção reduzida, não ocorre aumento no giro de capital, impossibilitando o investimento no estabelecimento, e



consequentemente impossibilitando a obtenção de certificado legal para a comercialização da mercadoria.

Dentre os problemas evidenciados enfrentados pelos agricultores familiares, a inflexibilidade da legislação, principalmente a sanitária, que se estabelece perante uma pequena escala de produção, torna-se mais evidente. Pensando a relação entre qualidade e estrutura física das agroindústrias, a legislação condena a produção artesanal à informalidade ao considerar necessário mais investimentos para sua regularização, que vão muito além das possibilidades e interesse dos agricultores familiares (SILVEIRA; HEINZ, 2005).

Como bem lembra Prezzoto (2002, p.09), nas pequenas unidades de processamento de alimentos, “a qualidade dos alimentos [...] está mais ligada à qualidade da matéria prima, à saúde e higiene das pessoas que manipulam os alimentos, à higiene das instalações, ao fluxograma operacional dos trabalhos da agroindústria etc.”. No tocante dessa questão, pensar “quais critérios de qualidade devem ser adotados em circuitos locais e regionais de produção, distribuição e consumo, considerando que seu contexto é diverso da base epistêmica de que parte a legislação sanitária” é fundamental (SILVEIRA; ZIMERMANN, 2004, p. 219).

Conforme observa Silveira e Heinz (2005), na legislação sanitária vigente, a fiscalização realizada adota um método prescritivo de controle de qualidade, em que é identificado um problema de qualidade, através de uma análise laboratorial, e o produto é considerado inapto para o consumo. Nesta circunstância, assim como no caso de verificação de que as instalações ou equipamentos utilizados não atendem as normas da legislação, o estabelecimento é impedido de continuar produzindo, além de ser penalizado.

Somando-se essas questões, os agricultores acabam ficando sem alternativa, ou se integram (ainda que indiretamente) a agroindústria, ou acabam entrando no mercado informal, já que os custos para a legalização são altos e a inspeção, sobretudo nos produtos de origem animal, estão cada vez mais rigorosas (ESTEVAM; LANZARINI; BUSARELLO, 2012).



Segundo dados do Perfil da Agroindústria Rural no Brasil (2013), o país apresenta baixos índices de agroindústrias formais. Para que essas agroindústrias consigam a formalização faz-se necessário ter o Cadastro Nacional Pessoa Jurídica (CNPJ). A aquisição do CNPJ é um grande debate, pois muitos agricultores preferem a informalidade do que legalizar sua agroindústria, uma vez que, o agricultor, ao adquirir o CNPJ, deixa de ser um agricultor, passando a empresário, ocasionando aumento nas taxas de imposto e encarecendo ainda mais a produção.

Nessa perspectiva, Barros (2003) expressa que o agricultor familiar é enquadrado como segurado especial na legislação previdenciária, ou seja, trabalhador rural que produz em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada, contribui com 2.2% sobre a receita bruta da produção comercializada. No entanto, quando esse produtor constitui uma agroindústria, seja sobre a forma de micro e pequenas empresas, seja sob a forma de associação ou cooperativa, passa a assumir outros deveres previdenciários, acarretando perda da condição de segurado especial. Essa nova condição implica que todos os membros de uma família de agricultores passam a ser considerados empregados rurais, sendo equiparados à autônomo para efeitos de legislação tributária, ou seja, acarreta a uma maior cobrança de impostos.

Para fugir dos altos custos, uma alternativa adotada muitas vezes pelos próprios produtores é a realização da comercialização através de redes sociais. Essa prática de comércio informal que se reproduz nos dias de hoje, se constrói com base na confiança estabelecida entre consumidor e produtor a partir de sua reputação pessoal (MIOR, 2005). Com base nisso, estabelece-se uma forma de venda direta aos consumidores e, paulatinamente, com uma rede de clientes já estabelecida, esses produtores conseguem migrar para o mercado formal.

No que se refere à comercialização da produção, para entrada no mundo formal, as agroindústrias devem atender às exigências como as do Serviço de Inspeção Municipal (SIM). O SIM é responsável por controlar a qualidade dos produtos de origem animal, como embutidos cárneos, queijo, ovos, mel e doces, monitorar e inspecionar a sanidade do rebanho, o local e a higiene



da industrialização, certificando com selo de garantia todos esses produtos, tornando as agroindústrias aptas para participarem de vendas em feiras e comércio locais.

Para os agricultores familiares a burocracia imposta não é favorável à sua produção. Todavia, são esses sistemas de inspeção que protegem a saúde do consumidor. As mesmas normas que buscam a proteção do consumidor, impõem barreiras às pequenas agroindústrias gerando um grande impasse. Sem o apoio de políticas públicas que estimulem a agricultura familiar, viabilizando a implantação e legalização dos empreendimentos agroindustriais, esses produtores não conseguem enquadrar-se, e como consequência acabam na informalidade.

Os fatores apontados, notoriamente reforçam a necessidade de rever alguns aspectos legais a fim de gerar uma flexibilização nas exigências, viabilizando a inserção de mais produtores na formalização. Pelegrini (2003) aponta que é necessário desenvolver ações de interesse dos agricultores, buscando sua formação contínua. O autor enfatiza também a importância da criação de um órgão responsável pela assessoria técnica em todos os âmbitos e atividades, bem como a criação de programas de incentivo em nível estadual e municipal e a diminuição da burocracia em benefício das agroindústrias familiares.

A formalização da agroindústria valoriza e melhora na qualidade dos produtos, possibilitando a ampliação do mercado por meio da comercialização em padarias, mercearias e supermercados da região. É dever dos órgãos governamentais, criar meios para a tomada de empréstimos e financiamentos que possibilite investimentos nas instalações fazendo com que as agroindústrias consigam atender à legislação. Fernandes e Engel (2016) destacam a proposição de que as normas devem ser exigidas pelos órgãos públicos (fiscais, sanitários e ambientais), contudo, é preciso conhecer a realidade na qual os produtores estão inseridos, bem como reconhecer as dificuldades enfrentadas pelas agroindústrias, caso contrário a informalidade permanecerá como uma realidade presente.



Considerações finais

Por entendermos constituir a região e o lugar frações do espaço total do planeta onde o mundo é empiricamente percebido, o ensaio apresentado tentou corroborar a compreensão de algumas das diferentes formas de empiricização da agricultura.

Partindo-se do pressuposto de que a dinâmica territorial possui duas dimensões – vertical e horizontal – procurou-se evidenciar que as verticalidades são forças que prevalecem no território da região do Vale do Rio Pardo. Isto significa que o uso econômico é mais importante que o uso social do território, ou seja, os interesses econômicos externos sobrepõem-se aos interesses sociais da região. As verticalidades não consideram o interesse coletivo, não dão ênfase às interdependências e redes de solidariedade de pessoas e grupos, organizações de base local e regional.

Por um lado, a região se apresenta passiva e receptora da cadeia de decisões concebida a partir de fora ou de longe. Os territórios são usados prioritariamente como recursos para a satisfação de interesses exteriores à região. Considera-se que o uso econômico e as verticalidades são mais dominantes em toda a escala local e regional.

Por outro lado, percebe-se a presença das horizontalidades, ou seja, é na agricultura familiar, através das agroindústrias familiares que se produz a base social de um novo desenvolvimento rural construído sobre um novo paradigma. As horizontalidades, segundo Santos (1996, p. 225) são “extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade como na definição tradicional de região”. Trata-se de um tecido espacial conformado por relações de proximidade, de vizinhanças, de um acontecer homólogo, na qual é possível desenvolver uma solidariedade ativa e aumentar a eficácia política. Dessa forma, as horizontalidades se conformam através de relações econômicas, políticas, sociais e culturais que se estabelecem nas escalas locais e regionais, nas quais é possível convergir solidariedades locais.

A análise contribuiu para avançarmos na percepção das novas relações de produção, assim como na reestruturação espacial



engendradora pela dispersão espacial da produção agrícola e para a elaboração da síntese dos processos que lhe são pilares. A nosso ver, é possível, também, avançar nos esquemas de análise das novas lógicas na relação produtiva, assim como dos principais processos presentes na base de todas as desigualdades socioespaciais hoje existentes. Isto permite prosseguir, também, na busca de soluções com vistas à outra globalização.

O desenvolvimento da agroindústria familiar tem importantes desdobramentos no território. Tendo em vista os processos de reestruturação capitalista e o aumento da vulnerabilidade social e econômica, diversas iniciativas têm se voltado ao incremento da diversificação produtiva no âmbito da agricultura familiar. Nesse sentido, várias estratégias de desenvolvimento, determinadas por dinâmicas endógenas, têm sido identificadas:

- As regiões tendem a se adaptar aos novos cenários de integração, tanto na produção quanto na sua organização, sem descartar as marcas da sua historicidade. Enquanto boa parte das agroindústrias convencionais da região buscam insumos e matérias primas externos à propriedade e à região, as agroindústrias familiares potencializam a utilização de insumos e matérias primas locais e regionais.

- A constituição de agroindústrias familiares pode ser vista como um processo de reconfiguração de recursos promovido pela agricultura familiar, em conjunto com suas organizações associativas e com o apoio do poder público. De um produto conservado para a subsistência da família rural, o produto colonial processado passa a ser visto pelos agricultores como um produto comercial com um valor de troca e, portanto, como fonte de renda da unidade de produção familiar.

- A continuidade da trajetória da agroindústria familiar dependerá da capacidade do território em responder ao desafio de manter e aprimorar esta forma de organização e, ao mesmo tempo, fortalecer a inserção regional em novas cadeias produtivas.



REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Edu Silvestri de. Uma introdução ao debate crítico sobre os estudos regionais: para refletir o caso das regiões campeiras do Brasil Meridional. **Terr@Plural**, Ponta Grossa, 1(1):67-75, jan.-jul., 2007.

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. *In*: ALMEIDA, J. NAVARRO, Z. (org.) **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997. p.33-55.

ALTIERI, M., MASERA, O. Desenvolvimento rural sustentável na América Latina: Construindo de baixo para cima. *In*: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (org.) **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997. p.72-105.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BEZERRA, Maria do Carmo Lima, VEIGA, José Eli da (coord.). **Agricultura sustentável. Brasília: MMA, IBAMA, Consórcio Museu Emílio Goeldi, 2000. 190 p.**

BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista REDES** (St. Cruz Sul, *Online*), Santa Cruz do Sul, vol.4, n.1, jan./abr. de 1999.

CARVALHO, Mônica de. **Território e sociedade: entrevista com Milton Santos**. Entrevistadores: Odette Seabra, Mônica de Carvalho e José Corrêa Leite. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

COSTA, Rogério Haesbaert da. **Territórios alternativos**. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.



KARNOPP, Erica. **Kleinbauern zwischen konventioneller und ökologischer Landwirtschaft:** das Beispiel der Region Vale do Rio Pardo (Brasilien). Tese (Doutorado em Geografia pela Universität Tübingen)- Alemanha (Eberhard-Karls Universität), Tübingen, 2004.T

KLARMANN, Herbert. **Região e identidade regional:** um estudo da espacialização e representatividade regional no Vale do Rio Pardo. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz, Santa Cruz do Sul, 1999.

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

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento – crescer sem destruir.** Tradução de Eneida Araújo. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, Milton. **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton. O papel ativo da geografia: um manifesto. **Rev. Território,** LAJET/UFRJ, ano V, n. 9, jul./dez. 2000.

SANTOS, Milton. O retorno do território. *In:* SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de; SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Território: globalização e fragmentação.** 5. ed. São Paulo: Editora Hucitec – ANPUR. 2002.

ABRAMOVAY, Ricardo. **O tortuoso caminho da sustentabilidade:** tendências recentes da agricultura na Região Sul. Agricultura Sustentável- AGENDA 21. São Paulo, 1999.

BAVARESCO, Ricardo. **Ciclos econômicos regionais:** modernização e empobrecimento no Extremo Oeste Catarinense. Chapecó (SC): Argos, 2005.

BERNARDY, Rógis J.; MONTEIRO, Ricardo R.; ZUANAZZI, Jeancarlo. **Território, planejamento e gestão:** um estudo do Oeste Catarinense a partir da região da AMOSC. Chapecó/SC: Palotti, 2008.



DREHER, Martin. **Igreja e germanidade**: estudo crítico da história da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil. São Leopoldo: Editora Sinodal, 1984.

ELIAS, D. **Globalização e agricultura**: A região de Ribeirão Preto - SP. São Paulo: EDUSP, 2003.

ETGES, V., DEGRANDI, J. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, FURB, v. 1, n. 1, 2013.

FAO/INCRA. **Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação**. Brasília: Brasil, 1996. Edição Especial.

FERRARI, D. L.; MIOR, L. C.; MARCONDES, T.; MONDARDO, M. Agroindústrias familiares e construção social de mercados: situação atual e perspectivas a partir do estado de Santa Catarina, Brasil. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCALIZADOS, 6., 2013, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis –SC: Editora UFSC, maio 2013.

FORTES, João Borges. **Os casais açorianos**: presença lusa na formação do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1978.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed Unesp, 1991.

GÖRGEN OFM, Frei Sérgio Antônio. **A resistência dos pequenos gigantes**: a luta e a organização dos pequenos agricultores. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. *In*: **Território, territórios**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFF e AGB-Niterói, 2002. p.17-38.

KARNOPP, Erica. Agronegócio e agricultura familiar: reflexões sobre sistemas produtivos do espaço agrário brasileiro. **Redes** (St. Cruz Sul, *Online*), Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 2, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdade e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 53, 2006.



KONRAD, Joice; DA SILVA, Clécio, Azevedo. Agricultura familiar no Oeste catarinense: da colônia à integração. *In: XXI Encontro nacional de geografia agrária: territórios em disputa – os desafios da Geografia Agrária nas contradições do desenvolvimento brasileiro.* Uberlândia (MG), 2012.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

MIOR, Luiz C. **Agricultores familiares, agroindústrias e território:** a dinâmica das redes de desenvolvimento rural no Oeste Catarinense. 2003. 316 f. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas)- Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

MIOR, Luiz C. Agricultura familiar, agroindústria e desenvolvimento territorial. *In: Colóquio Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.* Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007. Florianópolis/SC, 2007.

MIOR, Luiz C.; FERRARI, D.L.; MARCONDES, T.; MONDARO, M. Redes e agroindústrias: as inovações organizacionais dos agricultores familiares catarinenses e os novos mercados em Santa Catarina. *In: CONGRESSO SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA (SOBER),* 51., 2013, Belém -PA., **Anais [...]** Belém - PA, 2013. Trabalho 1962.

MIOR, Luiz Carlos. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural.** Chapecó/SC: Argos, 2005.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária.** São Paulo: Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, H. Criando as condições para a valorização dos territórios. *In: MDA Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.* Brasília: NEAD, 2003. Texto para discussão 4.

RENK, Arlene. **Migrações:** de ontem e de hoje. Chapecó: Grifos, 1999.

ROCHE, Jean. **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Globo, 1969.



SANTOS JUNIOR, S. **A influência dos fatores econômicos, institucionais e sociais na inserção das agroindústrias rurais no mercado:** um estudo no Meio-Oeste de Santa Catarina. 2011. 216 f. Tese (Doutorado em Agronegócios)- Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Ed. Record, RJ. 2001.

SANTOS, M. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, UFRJ, Ano XIII, n° 2, agosto/dezembro, 1999. p.15-26.

TESTA, Wilson M. *et al.* **O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense:** proposta para discussão. Florianópolis: EPAGRI, 1996.

TRAMONTINI, Marcos Justo. A questão da terra na fase pioneira da colonização. *In:* MAUCH, Claudia. **Os alemães no Sul do Brasil.** Canoas: Ed. Ulbra, 1994.

TRENTIN, I. C. L. **Avaliação e acompanhamento da gestão de 20 agroindústrias familiares da Região das Missões/RS.** São Luiz Gonzaga, 2002.

WAIBEL, Leo. **Capítulos de geografia tropical e do Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

WERLANG, Alceu. **A colonização do Oeste Catarinense.** Chapecó: Argos, 2002.

WILLEMS, Emilio. **A aculturação dos alemães no Brasil:** estudo antropológico dos alemães e seus descendentes no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1946.



A EFETIVIDADE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO RS: O CASO DO COREDE E DO CODETER NA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO

Cláudia Tirelli
Jovani Puntel

Introdução

Na última década vem se acentuando as discussões em torno da efetividade dos arranjos institucionais¹ participativos criados no Brasil na conjuntura pós-Constituição de 1988. Se, em um momento inicial, grande parte das análises produzidas sobre essas institucionalidades participativas (IPs) reproduziram as apostas depositadas nesses arranjos, acentuando a sua contribuição para promover uma maior eficiência e eficácia na produção das políticas públicas, alavancar o desenvolvimento dos territórios e democratizar as decisões, atualmente já existe um conjunto significativo de trabalhos que apontam para os dilemas interpretativos que envolvem essas experiências (PIRES; GOMIDE, 2014, 2016; LAVALLE, 2011; COELHO; FAVARETO, 2008, 2012; FAVARETO *et al.*, 2015; BLANCO; LOWNDES; PRATCHETT, 2009).

Sem negar a importância dos processos participativos, essa literatura recente vem ressaltando a necessidade de se realizar investigações empíricas que produzam evidências sobre a efetividade desses arranjos institucionais e seus diferentes domínios de resultados. Além disso, essas análises também têm contribuído para conferir um maior rigor conceitual às investigações sobre as IPs, na medida em que demonstram como diversos conceitos utilizados nesses estudos, embora pareçam idênticos, possuem significados e filiações teóricas distintas (por exemplo, os conceitos de governança participativa, desenvolvimento, participação, entre outros). Essa observação nos parece de extrema relevância, ainda mais quando se trata de um objeto de estudo de interesse multidisciplinar, como é o



caso dos fóruns participativos, sobre os quais confluem investigações de diferentes áreas do conhecimento (Ciência Política, Sociologia, Geografia, Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas, entre outras).

À luz dessas contribuições formuladas no Brasil e na literatura internacional sobre os arranjos participativos, este capítulo busca analisar a efetividade de dois fóruns instituídos na Região do Vale do Rio Pardo/RS com a finalidade de promover o desenvolvimento deste território: o Conselho de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (Corede/VRP) e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter). Embora esses arranjos tenham sido criados em momentos distintos e se vinculem a políticas públicas específicas, eles apresentam vários aspectos em comum, tais como: i) constituem fóruns de governança participativa envolvendo representantes estatais e da sociedade civil atuante na região; ii) têm atribuição de auxiliar no processo de planejamento estatal por meio do levantamento de demandas trazidas pelos diferentes atores do território; iii) buscam incidir nas políticas públicas e ações voltadas ao desenvolvimento territorial e regional, promovendo a articulação das ações setoriais e iv) possuem integrantes que participam de ambos os fóruns.

Os dados analisados neste estudo foram coletados através de pesquisa documental, observação direta em reuniões e assembleias, e da realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes dos dois arranjos participativos investigados.² A partir da análise dessas informações, procurou-se compreender como o desenho institucional, a forma de distribuição dos recursos entre seus integrantes e as dinâmicas de participação influenciaram nos resultados obtidos por essas IPs.

Este capítulo encontra-se dividido em duas seções, além desta introdução e dos comentários finais. A primeira seção retoma as principais abordagens e pressupostos teóricos utilizados nos estudos sobre as institucionalidades participativas, apontando para seus limites e dilemas atuais. Na segunda seção, descreve-se o processo de ressurgimento das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, contextualizando a formação dos Coredes e dos Codeter(s), e discute-se os resultados da investigação empírica relacionados ao



desenho institucional e à forma de distribuição dos recursos entre os participantes desses arranjos institucionais. Nos comentários finais são retomados os resultados do estudo e apontadas algumas questões para compor futuras agendas de pesquisa.

O debate recente sobre a efetividade das IPs no Brasil

Os conselhos e colegiados fazem parte de um conjunto de IPs que se espalharam pelo Brasil a partir da década de 1990, adquirindo distintos formatos e nomenclaturas (conselhos de direitos e de políticas, comitês, colegiados, fóruns, conferências, Orçamentos Participativos, entre outros).

Conforme apontado por diversos autores que têm se debruçado sobre essa temática no Brasil, (PIRES;GOMIDE, 2014, 2016; LAVALLE, 2011; COELHO;FAVARETO, 2012), a criação dessas institucionalidades participativas decorre de distintos fatores, dentre os quais destacam-se os seguintes: i) a pressão de movimentos e organizações civis por maior participação nas decisões políticas; ii) as mudanças de concepção dos gestores estatais, que passaram a considerar a descentralização política e o envolvimento de atores civis como formas mais efetivas de alcançar a eficiência e a eficácia nas PP; iii) a convicção de que os atores locais conhecem melhor as necessidades de investimento nos seus territórios e podem realizar um controle mais efetivo das ações públicas.

Segundo Coelho e Favareto (2012), a ideia de participação vai se disseminar a partir dos anos de 1970, no contexto da luta pela redemocratização no país, passando posteriormente por distintas apropriações e mudanças de sentido. Ao longo dos anos de 1980, a participação passa a ser incorporada pelos planejadores e gestores estatais como condição de eficiência e eficácia de projetos e investimentos públicos. Já na década de 1990, os autores indicam que houve uma verdadeira “explosão polissêmica” na utilização dessa categoria, o que parece se estender pelos anos 2000, quando vários documentos produzidos pelas agências e organismos de cooperação multilateral passam a recomendar a participação da sociedade civil como condição *sine qua non* para os projetos de desenvolvimento dos países e regiões.



Essa polissemia perdura no presente e, justamente por isso, torna-se cada vez mais necessário o esclarecimento sobre o sentido e o alcance dos conceitos utilizados nas investigações sobre os arranjos institucionais participativos e seus efeitos nos diversos territórios. Segundo Lavallo (2011), a categoria “participação” tem sido incorporada nos estudos sobre as IPs em diferentes sentidos: i) como tendo um valor em si mesma, indicando que a simples constituição de um arranjo participativo já produziria efeitos positivos de aprendizagem e empoderamento dos atores e ii) como um meio/instrumento para se alcançar determinados fins, a exemplo das análises que estabelecem uma vinculação entre participação e desenvolvimento. Para esse autor nem sempre os estudos evidenciam sobre quais domínios de resultado a participação produz algum efeito, aspecto que precisaria ser revisto neste campo de estudos.

Conforme sinalizado por Coelho e Favareto (2008, 2012), parte das análises desenvolvidas sobre essas novas experiências de governança participativa tem se pautado em pressupostos normativos, sustentados na ideia de que instituições participativas “bem desenhadas” promovem a inclusão de diferentes atores sociais, diminuem as assimetrias existentes entre eles e produzem pactuações em torno de projetos econômicos e políticos a serem apoiados para se alcançar o desenvolvimento dos territórios.

Essas análises estabelecem uma relação de causalidade direta entre a institucionalização dos arranjos participativos, a democratização das decisões e os ganhos em termos de desenvolvimento, ou seja, pressupõem a existência de nexos causais entre a participação dos atores nos arranjos e os ganhos coletivos relacionados ao desenvolvimento dos territórios. Conforme a crítica expressa pelos autores (COELHO; FAVARETO, 2012), essa relação de causalidade precisaria ser demonstrada com base em investigações empíricas, ao invés de ser reafirmada a partir de apostas normativas sobre os efeitos produzidos por essas IPs.

Essa reflexão sobre os novos arranjos institucionais participativos vincula-se aos debates relacionados às novas formas de governança participativa que despontaram na década de 90 em diferentes países. De acordo com Blanco, Lowndes e Pratchett (2009), essa discussão é fruto das análises relacionadas às mudanças



do papel do Estado nas últimas décadas do séc. XX, passando pela crise do Wefare State na década de 70 e pelas diversas reformas do setor público empreendidas ao longo dos anos de 1980 e 1990. Esses estudos sobre as novas formas de governança apontaram, mesmo que sob diferentes abordagens, para a formação de redes entre atores estatais e não estatais que ampliariam as capacidades estatais de responder à complexidade envolvida na formulação e implementação de políticas públicas no mundo contemporâneo (PIRES; GOMIDE, 2016).

Na visão de Blanco, Lowndes e Pratchett (2009), aparecem nesses debates duas vertentes teóricas que se utilizam dos mesmos conceitos, mas com sentidos diferentes, a saber: i) a perspectiva da “governança em rede” e ii) a perspectiva das “redes de políticas públicas”. A primeira baseia-se na ideia de que a governança é uma inovação institucional que busca desenvolver uma forma específica de governar, subvertendo as hierarquias estatais e dos mercados. Nesse sentido, os integrantes das institucionalidades que adotam a governança em rede tenderiam a identificar interesses complementares e a estabelecer relações baseadas na confiança e na reciprocidade, o que resultaria na realização de ações conjuntas em benefício da comunidade.³ Essa abordagem das redes de governança, segundo Blanco, Lowndes e Pratchett (2009), direciona o olhar para os arranjos institucionais intersetoriais e participativos que buscam responder aos problemas coletivos existentes em um determinado território. A outra perspectiva, focada nas “redes de políticas públicas”, é anterior à abordagem da “governança em rede”, e busca compreender como se estabelecem os padrões de interação entre os diversos atores que influenciam numa área específica de política pública.

Essas análises partem da premissa de que a formulação e implementação de políticas públicas não é completamente controlada pelos governos ou organismos públicos, mas que resulta da confluência das ações de distintos atores, muitas vezes invisíveis e não identificados. Essas redes tendem a perdurar no tempo, pois são difíceis de serem modificadas através da deliberação dos gestores governamentais e não tendem a constituir arranjos institucionais formais. De qualquer forma, e é isso que nos interessa neste



estudo, esta última abordagem possibilita explicar os resultados de determinadas políticas públicas e dos seus arranjos institucionais nos distintos territórios, a partir da identificação dos padrões de interação estabelecidos entre os seus diversos atores, tanto daqueles que integram as IPs formais como daqueles que não participam desses espaços mas exercem influência sobre a formulação e a implementação das políticas públicas em nível local.

A perspectiva teórica que orienta as análises postas neste capítulo leva em conta as relações estabelecidas entre os distintos atores sociais que atuam nessas IPs, pressupondo que essas relações entre os atores e a efetividade das decisões são contingenciadas pelo desenho institucional e pelas desigualdades de recursos existentes entre os atores participantes, colocando em questão a democraticidade natural desses espaços e a relação de causalidade entre participação, democracia e desenvolvimento (LAVALLE, 2011; PERISSINOTTO; FUKS, 2007; AVRITZER, 2011; COELHO; FAVARETO, 2006, 2012). Esses estudos problematizam as visões normativas acerca dessas novas institucionalidades participativas, demonstrando que elas também podem reproduzir práticas pouco democráticas e que não há, necessariamente, uma relação causal entre participação e uma maior eficácia nas políticas públicas e no desenvolvimento dessas regiões.

O ressurgimento das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul

As duas IPs investigadas neste estudo foram concebidas a partir de políticas governamentais que tinham como objetivo fomentar o desenvolvimento territorial, o que permitiria aglutinar as ações dos atores dos territórios e promover a integração das políticas setoriais. O Codeter resultou da implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), formulado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003, no primeiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, com o intuito de propiciar o desenvolvimento dos territórios rurais através da participação e do levantamento das necessidades de seus atores. Já os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)



foram criados a partir de uma política de desenvolvimento regional implementada no início da década de 1990, a partir de uma iniciativa do Governo do Estado do RS, a qual tinha como objetivo alavancar o desenvolvimento das regiões, a partir das suas potencialidades e demandas. Apesar de seu surgimento estar separado por mais de uma década, as duas experiências amparam-se nos mesmos pressupostos gerais: o de que as criações desses arranjos institucionais participativos se traduziriam em ganhos de desenvolvimento para os territórios e seus atores. A seguir, descreve-se as conjunturas que propiciaram o surgimento das duas IPs analisadas neste capítulo.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e a atuação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter)

No âmbito nacional, as iniciativas de desenvolvimento territorial emergiram com maior intensidade nos anos 2000. Essas iniciativas podem ser compreendidas a partir das políticas encabeçadas pelo então Ministério da Integração (MI), o qual concentrou os esforços relativos à criação e implementação de políticas de cunho territorial, com vistas a reduzir as desigualdades socioeconômicas entre regiões e promover a cidadania, a partir da utilização sustentável dos recursos em bases competitivas (BRASIL, 2012).

Assumiam relevância, nesse contexto, as discussões para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a qual foi aprovada em 2007. Essa política estimulou a recriação de novas agências regionais de desenvolvimento⁴ e de novas políticas que tivessem como finalidade minimizar as tendências concentradoras e dinamizar os espaços deprimidos por meio da promoção do seu desenvolvimento. A PNDR foi concebida sob a ótica da sustentabilidade (econômica, social, ambiental, cultural e institucional) e como uma política de desenvolvimento territorial e multiescalar (BRASIL, 2013).

Embora a concepção dessa política territorial estivesse amparada numa perspectiva de desenvolvimento abrangente, para além da noção de crescimento econômico, sua implementação



foi prejudicada pelas limitações orçamentárias que resultaram na realização de ações pontuais e descontínuas, financiadas por meio de emendas parlamentares. Em termos concretos, os ganhos se traduziram na formação dos fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional em alguns programas (BRASIL, 2013), ficando evidente a falta de articulação entre os vários Ministérios e os limites para se constituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Em diálogo muito estreito com o potencial da participação social, também foram criadas várias ações e políticas territoriais voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, dentre elas, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), lançado em 2003 através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi concebido dentro desse conjunto de políticas territoriais que buscavam revitalizar regiões consideradas menos desenvolvidas a partir da participação de um conjunto de atores tradicionalmente alijado das decisões a respeito das políticas públicas.

Esses vários esforços buscaram, ainda, fortalecer a agricultura familiar e atender as populações do campo. O PRONAT encontra-se vinculado às iniciativas voltadas a valorizar a participação da sociedade na formulação e na execução de políticas voltadas para diminuir as desigualdades regionais e territoriais, em especial, apoiando projetos territoriais voltados para o fortalecimento da agricultura familiar. Na cartilha dessa política, consta que ela deve articular as políticas setoriais com a participação social, construir um marco jurídico apropriado ao desenvolvimento territorial, fortalecer a capacidade de gestão social e consolidar os sistemas de financiamento para iniciativas estratégicas territoriais (BRASIL, 2005).

Na formulação dessas políticas, o território tem sido interpretado como um espaço capaz de representar os interesses



sociais e econômicos da Agricultura Familiar, articulando as decisões governamentais com os interesses dos diversos atores envolvidos. Para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o território é constituído por um espaço físico geograficamente contínuo que compreende a cidade e o campo,

[...] caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005, p. 11).

Segundo esse documento, a compreensão dos territórios deve partir da perspectiva de sua constituição como espaços de integração e de articulação da diversidade dos atores sociais, de identidades culturais, de interesses políticos e de políticas públicas que nele se manifestam. O Codeter foi concebido como uma instância de governança do território cujo objetivo é incentivar a organização e o fortalecimento dos atores sociais, bem como estimular os princípios e as práticas da gestão social promovidas e decididas de forma participativa e colegiada com os atores sociais da região.

Na sua composição, o colegiado precisa contemplar a representação da pluralidade organizacional do território (associações, sindicatos, cooperativas etc.), abarcar a diversidade dos diferentes atores sociais que atuam no processo de desenvolvimento rural sustentável (jovens, homens e mulheres, quilombolas, agricultores e agricultoras, pessoas ligadas à diferentes comunidades e/ou arranjos produtivos, pequenos empreendedores e empreendedoras etc.), bem como respeitar a paridade de representação entre a sociedade civil e o Estado (BRASIL, 2010).

Conforme orientações contidas no Guia de Planejamento nº 2 (BRASIL, 2005), as estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial buscam aperfeiçoar as capacidades e habilidades dos



atores para realizarem a gestão compartilhada do desenvolvimento nos processos de planejamento e tomada de decisão coletiva. Busca também fortalecer os arranjos institucionais, bem como ser um instrumento de “controle social” e renovação dos processos de gestão de diversas políticas públicas.

Conforme Chiriboga (2010), mesmo com a criação dessas experiências, nos últimos 20 anos se desenha uma nova imagem das desigualdades territoriais. Para o autor, essa desigualdade não se dá mais apenas entre os centros urbanos e rurais, mas está presente no interior dos territórios rurais. Na sua perspectiva, existiriam territórios ganhadores e perdedores.

Além do mais, dentro dos territórios, como é o caso do Território Vale do Rio Pardo, existem municípios com indicadores e potenciais distintos entre si, o que vai exigir que todos os atores trabalhem para fortalecer os que ora se encontram fragilizados. Dessa forma, faz-se necessário cuidar para que os recursos das políticas territoriais não se tornem objeto de disputas entre os próprios municípios do território. Se forem desconsiderados esses aspectos, o procedimento de liberação dos recursos pode contribuir para aprofundar as desigualdades existentes, além de frustrar o processo participativo de construção dessas políticas.

Há que se considerar, ainda, a capacidade que o poder público possui de levar a cabo as decisões tomadas. Parece pouco produtivo criar espaços públicos de discussão se o poder público não respeitar as deliberações dos colegiados e não disponibilizar os recursos financeiros para atender as demandas apresentadas por esses arranjos. Nas entrevistas realizadas para este estudo, essas questões apareceram na fala de diversos atores que participam tanto do Corede quanto do Codeter Vale do Rio Pardo. Os entrevistados mencionam as enormes dificuldades (de tempo e deslocamento) para participar das reuniões desses conselhos e o baixo resultado obtido.

Estes depoimentos colocam em evidência a indisponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado para atender aos projetos elaborados. Devido aos custos de participação, diversos atores acabam esvaziando os fóruns participativos e buscando outras respostas para as suas demandas, seja por meio de emendas



parlamentares ou por outras fontes de financiamento. Decorrência disso é que esses espaços vão se enfraquecendo, perdendo a legitimidade e restringindo suas ações. A busca por recursos cada vez mais escassos acaba atendendo a demandas pontuais e localistas, fazendo com que as discussões sobre as prioridades comuns para o desenvolvimento da região escapem às deliberações. Sutilmente, essas práticas vão esvaziando esses espaços públicos e reposicionando os atores em outras arenas.

Na compreensão de Leite (2010), esses espaços de participação no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial têm demonstrado a diversidade de visões presentes, sobretudo nas áreas rurais, trazendo para os colegiados suas contribuições e novos desafios. Contudo, ressalta que as experiências de políticas territoriais atualmente em curso ainda não têm sido suficientes para incorporar todos os atores estratégicos na mesa de negociação, especialmente os considerados invisíveis, que possuem oportunidades de participação e de representação restritas.

Por exemplo, não são todos os atores que dispõem de tempo livre e de remuneração para comparecer a esses debates, o que reduz suas possibilidades de participação. No entanto, em nossa opinião, o fator mais grave é a limitação da capacidade decisória e de retorno dessas políticas, que esbarram no poder de atores estrategicamente melhor posicionados na arena e na falta de recursos para financiamento. Nesse sentido, muitos espaços acabam ocupados por atores tradicionais, os quais conseguem reproduzir, nos novos espaços participativos, as posições dominantes que ocupam em outros espaços deliberativos. Expõe-se, assim, a contradição dessas políticas, pois deixam de atender exatamente aos públicos menos favorecidos.

Essa questão levanta muitos aspectos relevantes que se comunicam com as questões postas e carecem de análise. Por exemplo, caberia compreender se a representação nesses Conselhos traz a efetiva diversidade da sociedade ou se há públicos menosprezados. Da mesma forma, caberia investigar se esses setores invisíveis existem e, caso viessem a participar, que condições efetivas teriam de ser ouvidos e ter suas demandas contempladas. São questionamentos dessa natureza que fogem aos debates do



planejamento, o qual é interpretado como um recurso meramente instrumental que pode ocultar elementos políticos importantes dos processos de decisão.

É evidente que essas políticas e programas de desenvolvimento territorial apresentam problemas. Os limites podem ser visibilizados por suas discontinuidades ao longo dos anos e pela ausência de estratégias articuladas de planejamento, principalmente se considerada a falta de articulação nos três níveis de governo e o alto grau de setorialização das ações governamentais, características no Brasil. Como já mencionamos, a falta de investimentos para essas iniciativas têm se constituído em um dos seus principais entraves.

Entretanto, há que se reconhecer que essas políticas de desenvolvimento territorial têm apresentado inovações significativas em relação aos planos e programas produzidos em décadas anteriores, principalmente no aspecto da participação social. Destaca-se a ampliação da concepção de desenvolvimento incluída nesses novos planejamentos e a busca pelo envolvimento da sociedade nesses processos. Alguns aspectos se mostram complexos já na sua concepção, dada a polissemia de significados atribuídos aos termos, ao território e ao campo prático. Cabe ainda citar os limites operacionais para a articulação dessas políticas com outros setores e escalas de governança do próprio Estado.

A política de desenvolvimento regional no RS e a formação dos Coredes

No caso dos Coredes, Cargnin (2014) observa que o retorno de temas relacionados ao planejamento e à elaboração de políticas de desenvolvimento regional através da instituição de mecanismos de participação popular no Rio Grande do Sul foi influenciado, em grande medida, por estudos que apontavam para a estagnação do desenvolvimento econômico e social da Metade Sul⁵ do Estado do Rio Grande do Sul. Essa problemática motivou uma ação política de cunho regional, iniciada em meados da década de 1980, em favor da sua emancipação como unidade federativa, provocando uma reação do Governo do Estado que, associado ao Governo Federal, propôs iniciativas para apoiar o desenvolvimento daquela região.



No Rio Grande do Sul, a primeira experiência de regionalização, denominada “Regionalização para o Estado do Rio Grande do Sul”, surgiu em 1973 sob a coordenação da Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO). Nessa proposta de regionalização, o território do RS seria dividido em 12 regiões, assegurando ao governo estadual ampla coordenação, articulação e supervisão de todo o sistema (NYGAARD, 1990). A segunda proposta foi feita em 1988, durante o Governo Pedro Simon (PMDB), através do Programa Estadual de Descentralização Regional, o qual previa a reorganização do território do RS em 22 regiões. Por meio dessa regionalização, buscava-se promover a descentralização e viabilizar a participação da sociedade no governo. Conforme explicam Toni e Klarmann (2002), esse processo objetivava promover uma ação coordenada dos órgãos públicos e uma integração entre o Governo Estadual e os municípios e comunidades interioranas.

Posteriormente, e desvinculado dos processos anteriores, um conjunto de lideranças, em grande parte ligadas às Instituições de Ensino Superior (IEs), se articularam em torno de discussões acerca do desenvolvimento das suas regiões. Esse movimento encabeçado pelas IES teve grande importância para a criação dos Coredes com a participação da sociedade civil e de representantes do Estado.

A institucionalização e a atuação dos Coredes no RS está embasada em dois dispositivos inclusos na Constituição Estadual de 1989. De acordo com Büttgenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), por meio da Constituição Estadual de 1989 (Art. 149, § 8), os orçamentos anuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatibilizados com o Plano Plurianual (PPAs),⁶ deveriam ser regionalizados e teriam, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Os Coredes foram criados em 1991 e estabeleceram-se, inicialmente, em 18 regiões do Estado do RS. Foram instituídos oficialmente somente em 1994, através da Lei nº 10.283. Entre seus objetivos estão: i) mobilizar a sociedade em torno dos problemas das regiões com vistas a alcançar um desenvolvimento harmônico e sustentável e iii) promover iniciativas para o enfrentamento das desigualdades regionais (CARGNIN, 2014; COREDE, 2010; RIO GRANDE DO SUL, 1994).



Ao longo de sua atuação esses Conselhos têm conseguido aproximar os representantes da sociedade civil para incidirem sobre o planejamento governamental, visando construir propostas de estímulo ao desenvolvimento de suas regiões. Trata-se, nesse sentido, de uma institucionalidade participativa que visa aproximar a sociedade civil dos seus governantes.⁷

Na área do desenvolvimento regional, os Coredes têm colaborado na construção dos Planos Estratégicos (PE) elaborados, em grande parte, pelas IES atuantes nas várias regiões do estado e custeados com recursos disponibilizados pelo governo estadual. Esses planos apresentam um diagnóstico sobre a realidade das regiões de cada Corede, com a finalidade de subsidiar o planejamento governamental e orientar outras iniciativas de desenvolvimento que deverão ser realizadas por iniciativa desses Conselhos.

Outra missão atribuída a esses Conselhos é a de organizar a participação da sociedade para contribuir na construção do planejamento governamental, o que tem ocorrido, principalmente, através de discussões regionais para a indicação das grandes áreas de investimento a serem contempladas nos Planos Plurianuais do Governo Estadual. Os Coredes também têm contribuído na organização do processo participativo para a definição das prioridades regionais via Consulta Popular (CP).⁸ Através da realização desse processo consultivo, a sociedade define as prioridades regionais que deverão ser contempladas no orçamento anual (aproximadamente 1% do orçamento estadual) do Governo do Estado.

Desde a sua criação os Coredes mantiveram uma relação muito próxima com as IES e com os processos de gestão governamental. De acordo com Büttgenbender, Siedenber e Allebrandt (2011, p. 102), essa proximidade perdura na atualidade, tendo em vista que “[...] os Coredes são frutos da coalizão propositiva do governo do estado e as estruturas representativas das regiões.” Segundo os autores, essa imagem dos Coredes associada à gestão governamental só é menos presente naquelas regiões onde são coordenados por universidades ou entidades públicas não governamentais.

Os 28 Coredes atuais são resultado de uma proposta de regionalização do estado, vista como necessária devido a distância



entre os grandes planos nacionais e as realidades locais. Além disso, a estruturação dos Coredes visava criar mecanismos de gestão mais eficientes e apropriados para promover o desenvolvimento regional sustentável. Na concepção de Frantz (2002), a existência desses arranjos possibilitou perceber as identidades regionais como um potencial para promover os avanços das distintas regiões, contribuindo para os processos de descentralização e planejamento das políticas numa atuação conjunta com o Estado (FRANTZ, 2002).

São diversos os meios que possibilitam que possamos compreender as oportunidades e constrangimentos à participação democrática nessas IPs. Compreende-se por oportunidades as possibilidades dos atores se inserirem e participarem ativamente na elaboração e definição das pautas discutidas no interior desses espaços. Por constrangimentos entende-se as restrições que são dadas à inserção e participação dos atores nos processos de tomada de decisões. Para essa análise vamos trazer elementos sobre o desenho institucional, sobre quem participa nesse espaço e as principais pautas tratadas durante o período analisado.

O órgão máximo de deliberação dos Coredes é a Assembleia Geral Regional, a qual é composta por representantes da sociedade civil organizada e Poderes Públicos existentes na região. A análise do arranjo institucional do Corede VRP nos permite verificar com maior propriedade a representatividade dos atores vinculados à gestão pública e dos atores civis que estão representados nesse espaço.

Conforme determina o seu Estatuto (Subseção I, Art. 14), o Corede VRP integra representantes de 23 municípios⁹ dos distintos segmentos sociais existentes na região.¹⁰

Tendo em vista facilitar nossa análise, criamos algumas tipologias para agrupar a representação desses atores. Na categoria dos representantes eleitos do legislativo, agrupamos os vereadores, os deputados estaduais e deputados federais, correspondendo a 26% dos atores do Conselho. O executivo municipal compreende a representação dos prefeitos e representa 21% dos atores. A categoria onde estão agrupados os conselhos municipais e demais órgãos públicos corresponde a 24% dos atores.



A representação da sociedade civil foi agrupada na categoria das associações, a qual compreende a representação de associações e ONGs e corresponde a 9% dos atores. A representação de classe inclui os diversos sindicatos e representantes de categorias específicas, tendo 8% da representação. Por fim, as cooperativas representam 4% e as universidades 3% sobre o número total de representantes. No total, o Corede VPR é composto por 108 atores, sendo 76% deles vinculados ao setor público estatal e 24% são representantes da sociedade civil. Em uma primeira análise, sem nominar quem são os representantes da sociedade civil, percebe-se que a representação vinculada ao setor público estatal possui ampla maioria na composição desse Conselho.

De acordo com a literatura consultada (ACHARYA; HOUTZAGER; LAVALLE, 2004; LAVALLE; CASTELLO; BICHR, 2006; DAGNINO, 2002), para se verificar a democraticidade desses espaços participativos há que se considerar quem participa e como as decisões são tomadas. Em nossa análise, constatou-se que no arranjo institucional desse Conselho, as organizações civis se encontram em situação de desvantagem em relação aos atores vinculados à administração pública, o que se apresenta como um primeiro limite desse Conselho.

Percebe-se que, ao distribuir desproporcionalmente a representatividade da sociedade no Conselho, esse arranjo distribui assimetricamente o poder decisório. Em muitos casos, atores da sociedade civil e atores vinculados ao Estado podem se unir em torno de pautas comuns. Todavia, a falta de pluralidade na representação restringe os debates e faz com que atores com menor capacidade de recursos continuem sem voz nesse espaço. Além disso, os Coredes dependem dos recursos financeiros do Estado para sobreviverem, o que reforça a sua vinculação com a gestão estatal.

Embora outros fatores, como a conjuntura política e econômica, por exemplo, também possam influenciar e alterar o processo decisório, a análise do arranjo institucional se apresenta como uma importante chave para se compreender a distribuição do poder e como ocorrem as decisões nesses espaços.

De outro lado, ao se analisar a representação dos atores da sociedade civil nesse Corede, percebe-se que, em grande parte, esses



atores fazem parte de organizações mais estruturadas, tais como as universidades, cooperativas e sindicatos. Consta-se que grande parte dessas IPs estão situadas no município de Santa Cruz do Sul, município polo dessa região. Muitos atores que integram o Conselho são oriundos desse município, enquanto outros representam pautas muito específicas vinculadas a uma corporação, dificultando que se estabeleça um diálogo e se traga ao debate pautas de atores que não estão representados nesse espaço. Nessa direção, observa-se que grande parte das decisões dos conselheiros estão ancoradas em necessidades demandadas de uma corporação, um setor, ou pelas convicções do próprio representante.

A sub-representação dos atores da sociedade civil e as desigualdades de recursos existentes se refletem nas pautas discutidas nas Assembleias do Conselho. As pautas presentes em praticamente todas as Assembleias giravam em torno da i) reorganização e funcionalidade do próprio Conselho; ii) de ações governamentais, principalmente em relação à operacionalização da Consulta Popular na região e assuntos relativos às dificuldades financeiras do Estado, e iii) do desenvolvimento regional, sobretudo em relação aos projetos voltados ao desenvolvimento rural e que poderiam ser alavancados com recursos públicos.

Durante as Assembleias percebeu-se uma certa “apatia” nas discussões e pautas estabelecidas, não se evidenciando disputas claras entre segmentos e atores desse espaço e as questões encaminhadas eram decididas em grande parte por consenso e sem grandes debates. Ao que tudo indica, este consenso é derivado da homogeneidade dos atores que ocupam esse espaço, haja vista que estão habituados a essas pautas, conhecem e respeitam as regras do jogo. Esse consenso é reforçado, também, pelo fato de que quase a metade dos integrantes desse Conselho é composta pelos representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs), que já estão habituados a tratar das pautas locais de acordo com as normas das políticas de Estado. Cabe mencionar que grande parte dos atores do Corede VRP também integram o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) VRP.

Ao mencionar a participação simultânea dos mesmos atores no Corede e no Codeter do Vale do Rio Pardo, queremos chamar



a atenção para o fato de que esses atores possuem grande trânsito nesses espaços públicos de debate e, em geral, já possuem uma base de conhecimento sobre as políticas públicas, sobre quem são os atores governamentais mais influentes e órgãos específicos promotores de políticas públicas. Essas características conferem ampla vantagem na definição das pautas, bem como constroem a participação de atores menos capacitados e pertencentes a IPs menos estruturadas.

Essas diferenças se acentuam quando se observa que alguns atores são liberados e recebem recursos financeiros institucionais para bancar sua participação, principalmente aqueles vinculados à gestão pública, enquanto outros não recebem nenhum tipo de apoio institucional.

O próprio desenho institucional do Corede VRP contribui para aumentar a desigualdade referente à participação dos atores, evidenciada através do hiato existente entre a representação que foi prevista no Estatuto e aquela que ocorre efetivamente nas reuniões e assembleias do Corede. Constatou-se que os representantes políticos da região (eleitos) têm optado por articular o atendimento às suas demandas através de outras redes e espaços institucionais, enfraquecendo a condição do Corede enquanto arranjo institucional que representa os interesses da região.

Grande parte dos atores que tem participado efetivamente do Corede VRP encontra-se vinculado às áreas e organizações que podem ser contempladas pelos recursos da Consulta Popular (agricultura, saúde, educação, segurança, etc). Isso ficou explícito através das pautas estabelecidas nas Assembleias e pelo entendimento de que a principal função do Corede é captar recursos financeiros do Governo Estadual para determinados projetos. Esse entendimento dos atores permite compreender, também, porque eles não estranham o fato das pautas das Assembleias do Conselho se restringirem, em grande medida, às demandas da Consulta Popular.

Diante do exposto, pode-se perceber que as desigualdades entre os atores que integram o Conselho se apresentam tanto por meio da disparidade existente entre o espaço assegurado para os representantes da sociedade civil e aquele reservado aos representantes políticos e da burocracia estatal, como também devido



à ausência de representação de diversos atores de organizações civis nessa IPs.

Ao distribuir desproporcionalmente a representatividade da sociedade no Conselho, esse arranjo apresenta uma distribuição assimétrica do poder decisório, favorecendo os representantes de alguns segmentos (em geral interesses ligados às corporações da burocracia estatal) e impossibilitando que outros, com menor capacidade de recursos financeiros e organizacionais tenham voz nesse espaço.

Comentários finais

A exemplo da literatura que trata sobre a efetividade dos arranjos institucionais participativos no Brasil, neste estudo constatou-se que a criação desses espaços não garante, por si só, a participação dos atores da sociedade civil e sua intervenção nos processos decisórios. No caso dos arranjos analisados, em especial o Corede Vale do Rio Pardo, concorda-se que este Conselho se apresenta como um espaço com grande potencial para articular os atores regionais e promover uma ampla discussão sobre as questões que afetam o desenvolvimento dessa região. Todavia, é preciso avançar ainda mais para se aperfeiçoar a democracia no interior do próprio Conselho.

A análise sobre o arranjo institucional desse Corede evidenciou quem são os atores habilitados a participar, eleger e decidir sobre as pautas postas em discussão nessa institucionalidade. A própria composição prevista no Estatuto do Conselho já indicava para a sub-representação da sociedade civil nesse espaço desde a sua implantação, o que acabou favorecendo os representantes da sociedade política e os atores da burocracia estatal.

Este dado demonstra o primeiro resultado de uma disputa entre os diversos atores regionais, pois nem todos conseguiram assegurar a sua representação no Conselho. Dentre os atores que representam a sociedade civil, esse arranjo institucional acabou privilegiando a participação de atores sociais com maiores recursos financeiros e organizacionais, os quais são assalariados, contam com o amparo



de suas organizações (sindicatos, cooperativas, universidades), e possuem um conhecimento acumulado a partir de suas experiências em outros arranjos participativos. Tais características, em nosso entendimento, inibem a participação de outros atores desprovidos desses recursos.

Além disso, o estudo constatou uma restrição em termos das pautas postas em discussão. Tais pautas, em grande parte vinculadas e pré-estabelecidas pelo governo estadual, demonstram a falta de autonomia e a limitação desse Corede para ampliar a agenda de discussão e contemplar a participação de atores com recursos mais escassos. De tal forma, mesmo que muitos atores apresentem uma interação interessante com suas bases, eles mesmos reconhecem a dificuldade do Conselho de se mostrar como um fórum mais atrativo a ponto de garantir a diversidade da participação de outros representantes e organizações.

Entende-se que a restrição da participação da sociedade civil nesse espaço compromete em muito a efetividade da atuação desse Conselho, seja em termos de sua representatividade e participação, da amplitude de suas pautas e em termos da qualidade das deliberações. A fragilidade das deliberações decorre dos constrangimentos dados pela baixa representatividade da sociedade civil e a reduzida participação dos atores da sociedade política mais influentes.

A partir dessas observações, percebe-se que o desenho institucional e as dinâmicas adotadas nos processos deliberativos precisam ser consideradas nas análises sobre a efetividade desses arranjos, pois definem constrangimentos de várias ordens no processo participativo. Porém, cabe referir que a adoção de um desenho institucional mais inclusivo parece ser uma condição necessária, mas não suficiente, para promover uma maior democratização das decisões e inverter a lógica de manutenção do *status quo* nos territórios, conforme os ideais normativos contidos na formulação da política e numa parcela da literatura que assume seus pressupostos.

Diversas questões relacionadas a efetividade dessas experiências participativas no Brasil e sua contribuição para os processos de desenvolvimento dos territórios e regiões ainda



permanecem em aberto, embora as investigações referentes ao tema dos arranjos institucionais participativos tenham apresentado muitos avanços nos últimos anos, sobretudo as análises que buscam colocar em suspenso a causalidade necessária entre participação, democracia e desenvolvimento.

Buscando contribuir para a construção de novas agendas de pesquisa sobre os diversos arranjos participativos existentes, apresentamos os seguintes questionamentos:

- Como o “território” pode ser integrado como uma categoria analítica ativa nos processos que envolvem a implementação de políticas públicas?

- De que maneira a configuração dos territórios influencia na forma de estruturação e de atuação dos arranjos institucionais participativos?

NOTAS

- ¹ Conforme Gomide e Pires (2014), arranjos institucionais podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.
- ² Os dados que embasaram a análise foram coletados ao longo dos anos de 2015 e 2016.
- ³ A governança em rede, segundo Blanco, Lowndes e Pratchett (2009) baseia-se nas ideias sociológicas comunitaristas, expressas por Etzione, nos EUA, e por Giddens, no Reino Unido, além de influências das escolas neokeynesianas.
- ⁴ Dentre elas, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) (CARDOSO JR; GIMENEZ, 2011).
- ⁵ Conforme o autor, a Metade Sul tem sido caracterizada pelo cultivo extensivo onde predomina o setor agropecuário. Por sua vez, na Metade Norte, a mais rica, predomina a pequena propriedade e o setor industrial.
- ⁶ A elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) em todas as escalas de governo do Estado brasileiro são determinados, inicialmente pela Constituição Federal de 1988, e elaborados a cada quatro anos, ao final do primeiro ano de



gestão do administrador público, servindo para orientar os três anos de sua gestão e a gestão do primeiro ano de gestão do próximo governo.

- ⁷ Em cada região os Conselhos são orientados pelo seu Estatuto e por um Regimento Interno que oferece as orientações específicas para seu funcionamento.
- ⁸ A Consulta Popular foi instituída no ano de 1998, durante o Governo Antônio Britto (PMDB).
- ⁹ Municípios que integram o Corede VRP: Arroio do Tigre, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Segredo, Sobradinho e Tunas. Herveiras, Santa Cruz do Sul, Mato Leitão Sinimbu, Vale do Sol, Boqueirão do Leão, Venâncio Aires e Vera Cruz. Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde.
- ¹⁰ Os segmentos representados no COREDE são os seguintes: deputados federais e estaduais, prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores, presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), organizações de representação de trabalhadores e empresários; conselhos municipais (além dos presidentes dos Comudes), associações comunitárias, cooperativas de produção, instituições de ensino superior; micro e pequenos empresários, setores de turismo/lazer/esporte, profissionais liberais; associação dos secretários municipais de educação, associação dos aposentados, movimentos ecológicos, agremiações estudantis, polo de modernização tecnológica, órgãos públicos estaduais da área da educação, saúde e meio ambiente e ONGs.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter; LAVALLE, Adrián Gurza. Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES/RS**: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. Anais do I Circuito de debates acadêmicos. Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no**



Brasil: estratégias de avaliação/organizador. Brasília: Ipea, 2011. BLANCO, Ismael; LOWNDES, Vivien; PRATCHETT, Laurence. Re-Organising Babylon: on the meaning of policy networks and network governance and their democratic consequences. **Paper prepared for the conference Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation**, Roskilde University, december 2-4, 2009.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDP**. Brasília: 2012. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915. Acesso em: 23 set. 2016.

BRASIL. **Marco Referencial para o apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Documentos Institucionais nº 2, 2005. Disponível em: file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/Guia_PTDRS_1.a_versao.pdf. Acesso em: 14 out. 2016.

BRASIL. **Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDP II**. Ministério de Integração Nacional Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília: novembro de 2013.

BRASIL. **Orientações Gerais para a elaboração e qualificação do PTDRS - Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. MDA/SDT: Brasília, 2009.

CARDOSO JR, José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: CARDOSO JR, José Celso. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CARGNIN, Antônio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios. Marcas e repercussões territoriais. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CHIRIBOGA, Manuel. Entrevista. *In*: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (org.). **Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2010. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.



COELHO, Vera Schattan; FAVARETO, Arílson. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. *In*: LAVALLE, Adrián Gurza (org.). **O horizonte da política**. Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: UNESP, 2012.

COELHO, Vera Schattan; FAVARETO, Arílson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. Salvador. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, n. 18, dez. 2008.

COREDE. **Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo**. Aprovado em 21 de novembro de 2007.

COREDE. PRÓ-RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul**, 2011 – 2014. Porto Alegre: Passografic, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DE TONI, Jackson; KLARMANN, Herbert. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23. Número Especial, p. 517-538, 2002. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2019/2400>. Acesso em: 06 fev. 2016.

FRANTZ, Walter. A experiência corediana de organização social do desenvolvimento regional. *In*: BECKER, Dinizar Fermiano *et al.* (org.). **PRÓ-RS II**. Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul Volume 1. O Funcionamento e os Fundamentos de uma experiência de organização social do desenvolvimento regional, 2002. v. 1, p. 85-115.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata



Mirandola. **Os bastidores da sociedade civil**: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, 2006. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/LAVALLE_CASTELLO_BICHIR_Os%20Bastidores%20da%20Sociedade%20Civil.pdf. Acesso em: 13 nov. 2016.

LEITE, Sérgio Pereira. Gestão Social para o Desenvolvimento Sustentável do Território. *In*: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (org.). **Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2010. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.

PIRES, Roberto Rocha.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão** 1940 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PIRES, Roberto Rocha.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais, 2016. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PROMESO. **Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009. Disponível em: http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=55ad7cc0-c050-4a56-af51-52f638f47b08&groupId=10157. Acesso em: 14 abr. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Agenda 2020**. Disponível em: <http://agenda2020.com.br/>. Acesso em: 25 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994** (atualizada pela Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000). Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666. Acesso em: 10 out. 2015.



ENVELHECIMENTO POPULACIONAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Silvia Virginia Coutinho Areosa

Por que tratar do tema envelhecimento populacional dentro da discussão do Desenvolvimento Regional?

O envelhecimento populacional é uma mudança na estrutura etária da população que resulta em uma maior proporção de idosos (pessoas com 60 anos ou mais) em relação ao conjunto da população. O processo de envelhecimento é um fenômeno mundial que desencadeia o debate sobre as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade contemporânea. A transição demográfica inicia com o declínio da taxa de mortalidade o que está relacionado aos avanços da medicina, controle de vetores que causam doenças infecciosas, as melhores condições de alimentação do povo e o aumento da renda (CARVALHO; GARCIA, 2003).

Esse fenômeno ocorreu nos países desenvolvidos nas últimas décadas do século XIX, enquanto nos países em desenvolvimento o processo iniciou apenas no final do século XX. Estudando o fenômeno percebe-se que a mortalidade cai nas primeiras idades, causando uma expansão na base da pirâmide, com consequente rejuvenescimento da população. Posteriormente a esse processo original ocorre a redução da fecundidade, causada por mudanças nos padrões familiares, acesso aos meios contraceptivos e por fim, a maior participação feminina no mercado de trabalho (BLOOM, 2011). Embora os países desenvolvidos tenham maior proporção de idosos, a velocidade do envelhecimento é maior nos países em desenvolvimento. A França, por exemplo, levou mais de um século para que sua população com idade igual ou superior a 65 anos aumentasse de 7% para 14% da população total (IESS, 2013).

Já os estudos sobre desenvolvimento na América Latina tiveram destaque a partir da segunda guerra mundial e foram reforçados até meados da década de 1970. Na segunda metade do séc. XX a Comissão Econômica para América Latina e Caribe



(CEPAL) passa a fortalecer o debate sobre o desenvolvimento a partir de trabalhos de autores como Raúl Prebisch e Celso Furtado. Os referidos autores pregam que a industrialização era necessária como meio de superar a pobreza ou de reduzir a diferença entre países subdesenvolvidos e países ricos (DIAS, 2012).

Esse autor ressalta a contribuição do geógrafo Milton Santos em relação ao tema investigado (desenvolvimento), afirmando que inclui o fator espacial à questão econômica. Ele propõe que “o problema da desigualdade é inseparável de uma organização espacial adequada, baseada numa estrutura de produção adequada” (DIAS, 2012, p.198).

Outro personagem que se destaca, não apenas por ter recebido o prêmio Nobel, mas por ter revolucionado a prática e a teoria do desenvolvimento é o economista indiano Amartya Sen. O cientista dá um enfoque maior às liberdades humanas ao falar em desenvolvimento, destacando a necessidade de se acabar ou reduzir as fontes de privação de liberdades como a pobreza e a tirania, a falta de oportunidades, a negligência dos serviços públicos e a intolerância dos Estados repressivos (SEN, 2000).

Ignacy Sachs(2004) também compartilha dessas ideias e associa ao tema os enfoques centrados no trabalho, na inclusão social, nas políticas públicas e na distribuição de renda, tendo como eixo a ética. Ele vai trazer ao desenvolvimento a proposta da sustentabilidade, de uma promoção de desenvolvimento incluyente, de preservação dos recursos naturais e de bem-estar econômico. Esse desenvolvimento sustentável vai incluir a dimensão social e falar do imperativo ético da “solidariedade sincrônica com a geração atual e da solidariedade diacrônica com as gerações futuras” (SACHS, p.15).

Nessa perspectiva, os temas do desenvolvimento e do envelhecimento populacional se conectam dentro dos estudos sobre Desenvolvimento Regional, pois pensar em desenvolvimento requer pensar em qualidade de vida e em condições dignas para todos. Observa-se que a partir da implantação das políticas de proteção ao idoso no Brasil, da disseminação das ideias dos direitos elencados no Estatuto do Idoso (2003), muitos órgãos iniciaram sua trajetória



para a mobilização de políticas tanto ao nível federal, como estadual e municipal. Foram criados os conselhos estaduais e municipais da pessoa idosa e foram previstos nos municípios programas de atendimento ao idoso, oferta de serviços para a melhoria da qualidade de vida e, mais recentemente, gestão da mobilidade urbana.

Porém, verifica-se que esse ainda é um tema pouco explorado nas revistas de Desenvolvimento Regional e áreas afins. Em uma busca em 44 periódicos da área, elencados no Observatório do Desenvolvimento Regional da UNISC, foram encontrados apenas 12 artigos publicados entre 2001 e 2019 sobre a temática do envelhecimento. Assim, a discussão sobre os rumos que os países e as regiões vão tomar, tendo como referência o envelhecimento de sua população e as consequências e desafios dessa nova realidade, ainda parecem ser temas pouco explorados pela área do DR.

Por que conhecer o panorama do envelhecimento populacional nos países da América Latina?

Na América Latina, como um todo, o crescimento da população jovem vem diminuindo e o aumento da população idosa vem ocorrendo de forma significativa e acelerada, sendo fundamental o conhecimento dessa nova realidade para compreensão dessas modificações. O envelhecimento populacional tem um impacto importante na vida econômica, social e política de um continente ou de um país. Aumenta a razão de dependência, o que acaba por produzir complicações econômicas à medida que esta razão aumenta e há necessidade que os países se preparem para o envelhecimento populacional.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) verifica, a partir dos dados dos censos demográficos de 2000 e 2010, um declínio na média de filhos por mulher (taxa de natalidade). De acordo com a previsão estatística para o ano de 2025 eram estimados dois filhos por mulher, sendo este número atingido já no ano de 2007, representando um índice de natalidade de 1,95 (IBGE, 2007). Assim, percebe-se que o Brasil está num processo de mudanças com relação à pirâmide etária, com menos jovens e mais idosos, atrelado a isso está a redução das taxas de mortalidade e natalidade do país.



As projeções demográficas feitas pelo IBGE, em 2008, já colocavam o Brasil nas primeiras posições do *ranking* mundial em contingente de idosos, estimando que no ano de 2025 se chegasse a cerca de 30 milhões de pessoas acima de 60 anos. Na verdade, o que ocorreu foi que o número de brasileiros com mais de 60 anos superou os 30 milhões em 2017, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) divulgada pelo IBGE em 2018. Esse dado chama atenção para a tendência de que o envelhecimento da população se acelera de forma a, em 2031, o número de idosos superar o de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no Brasil. A estimativa foi feita pelo demógrafo Jose Eustáquio Alves, professor da Escola Nacional de Estatísticas do IBGE. Em 2017, a população com 60 anos ou mais somou 30,2 milhões. Um ano antes, eram 29,56 milhões e, em 2012, 25,4 milhões - ou seja, em 5 anos, o país ganhou 4,8 milhões de idosos, um acréscimo de 19%.

Na América Latina como um todo, o aumento da população idosa vem ocorrendo de forma significativa e acelerada, enquanto o crescimento da população jovem vem diminuindo. De acordo com dados encontrados no anuário da *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2014) percebe-se que a população de 0-14 anos em 2010 era maior do que a população de 60 anos ou mais. Contudo, na estimativa de 2020, mesmo que a população de 0-14 se mantenha maior que a de 60 anos ou mais, observa-se um decréscimo da população jovem e um acréscimo na população idosa. O envelhecimento populacional é uma das consequências da transição demográfica, ou seja, do declínio das taxas de fecundidade e mortalidade de um país (BLOOM, 2011).

Assim, torna-se importante conhecer como está o processo de envelhecimento da população no contexto da América Latina para poder compreender este fenômeno em nível macro, sendo isto que este trabalho objetiva. Mostrar a realidade dos 20 países que compõe o bloco e suas projeções para 2025, resultado de estudos que vêm sendo realizados pelo grupo de pesquisa “Envelhecimento e Cidadania” que busca conhecer e dar visibilidade às questões relativas ao envelhecimento populacional e à qualidade de vida dentro de um Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.



Envelhecimento Populacional na América Latina e Caribe

A diminuição no crescimento da população devido à redução global de fertilidade faz com que a proporção de pessoas idosas aumente ao longo do tempo. Em escala mundial o número de pessoas com 60 anos ou mais deverá dobrar até 2050 e mais do que triplicar até 2100. A projeção para a maioria das regiões do mundo é de um significativo envelhecimento da população nas próximas décadas, começando pela Europa, onde há estimativas de 34% da população ter mais de 60 anos em 2050.

Na América Latina, no Caribe e na Ásia, a população passará dos atuais 11% a 12% de pessoas com mais de 60 anos de idade para mais de 25% até o ano de 2050 (DESA, 2015). As autoras Camarano e Pasinato (2007) nos dizem que o processo de envelhecimento ocorre de forma heterogênea nos países da América Latina, descrevendo-os como:

- envelhecimento incipiente: diz respeito àqueles países em que o número de idosos variavam de 5% a 7% do total da população e os níveis de fecundidade não apresentavam-se tão reduzidos quanto os demais países da região, citando como exemplo a Bolívia;
- envelhecimento moderado: refere-se aos países onde a proporção de população idosa estava entre 6% e 8% e a taxa de fecundidade apresentava declínio acentuado, citando como exemplo Costa Rica, Peru e México;
- envelhecimento moderado avançado: nesses países a proporção da população idosa estava compreendida entre 8% e 10% e esta é a situação do Brasil;
- envelhecimento avançado: nesse grupo encontram-se os países que apresentam uma estrutura etária envelhecida há mais tempo, citando como exemplo a Argentina cuja população de 60 anos ou mais, em 2005, correspondia a 13,9% da população total.

Ainda de acordo com as autoras, essas diferenças que os países apresentam entre si no que tange ao processo de envelhecimento, em termos de velocidade e intensidade, são reflexos do nível de fecundidade e mortalidade que diz respeito ao modo como se constituem as faixas etárias de cada país. A



estimativa para os próximos 20 anos é que a taxa de crescimento da população idosa varie de 1,8% ao ano, situação da Argentina, a 4,4%, situação da Costa Rica. A Bolívia é um país que se encontra em estágio incipiente de envelhecimento populacional, uma vez que em 2002 contava com uma parcela elevada de população jovem onde aproximadamente 60% da população boliviana tinha menos de 24 anos de idade. Em contrapartida, em 2003, na Argentina, a população com mais de 40 anos correspondia a mais de 1/4 do total da população. Estima-se que em 2025 a proporção de pessoas com mais de 60 anos, na Argentina, corresponda a aproximadamente 17% e que será de apenas 9% na Bolívia.

Em uma análise comparativa sobre as leis voltadas aos idosos na América Latina, foi possível observar que as legislações implantadas nos diferentes países que compõem o bloco, não são uniformes. Dos 21 países estudados, somente em dez deles (Brasil, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai, Porto Rico, República Dominicana e Uruguai) foram encontradas leis específicas que estipulam os direitos fundamentais aos idosos. Em alguns outros países foram encontradas apenas leis que criam ou regulam os Conselhos voltados aos cuidados com a população idosa (Chile e Panamá), enquanto que em outros países (Bolívia, Colômbia e Honduras) há apenas algumas regras que estabelecem privilégios e descontos a essa parcela da população (MARTÍNEZ, 2005). Assim, percebe-se que da mesma forma como o envelhecimento populacional se dá de forma irregular nos países latino-americanos, também os direitos sociais são desiguais.

A OMS (1998) alerta para a importância de se compreender o envelhecimento como um processo que tem duração em toda a vida, considerado a partir de uma perspectiva que englobe todo o ciclo vital. A qualidade de vida social pressupõe a existência da saúde e da capacidade funcional dos indivíduos, sendo esta determinada a partir do nível de autonomia apresentado pelas pessoas para o atendimento de suas necessidades pessoais e da capacidade de se relacionar com os demais, bem como, dos seus contextos ambientais e atitudinais.

O processo de envelhecimento está diretamente relacionado com as condições objetivas de vida de cada sujeito, que envolve



aspectos como a classe social e a situação socioeconômica, o gênero, a formação, a procedência, a bagagem cultural, as relações familiares, a aposentadoria, a viuvez, as separações, as mudanças físicas e biológicas vivenciadas pelas pessoas com o aumento da idade, e a experiência do limite expresso pelas doenças e pela proximidade da morte, entre outros. O envelhecimento é algo inerente ao ser humano já que desde que nascemos, estamos envelhecendo e com isso, ao chegarmos à velhice terá ocorrido uma acentuada diminuição fisiológica.

De acordo com Netto (2006), atualmente admitem-se duas formas distintas de envelhecimento: o usual ou comum e o bem-sucedido ou saudável. Ou seja, as alterações determinadas pela idade avançada podem ser complicadas por outros fatores dependendo do estilo de vida levado até então, resultando numa velhice mais ou menos saudável. A velhice mais saudável está relacionada aos baixos riscos de doenças e às incapacidades funcionais causadas por estas; ao excelente funcionamento físico e mental e a um ativo compromisso com a vida em si.

Ainda em relação a esses países, no estudo de Martínez (2005) também foram analisados indicadores como seguridade econômica, saúde e violência. Os únicos países que cumprem todos os indicadores analisados, garantindo-os inclusive pela legislação específica do país, são: o Brasil, a Costa Rica e a República Dominicana. No México e em El Salvador observou-se que a única omissão é sobre as sanções contra violência e abuso, mas embora a lei não preveja sanções específicas, compete às autoridades a resolução de qualquer situação prejudicial para os idosos. As leis da Guatemala e Porto Rico atendem à maioria dos indicadores analisados e, coincidentemente, ambas possuem lacunas em matéria de reforma gradual, na prestação de serviços e de medicamentos e as sanções contra a violência.

Por fim, com base nos critérios analisados, conclui-se que Equador, Paraguai e Uruguai são os países cujas legislações possuem menos medidas na garantia dos direitos aos idosos. Nos países desenvolvidos o crescimento da população idosa aconteceu gradualmente, e foi acompanhado pelo desenvolvimento tecnológico e científico, de forma que foi possível proporcionar uma melhor



qualidade de vida para estas pessoas. Em contraponto, nos países menos desenvolvidos esse crescimento deu-se de forma abrupta, o que faz com que os mais longevos necessitem de atenção adequada para sua faixa etária, e justifica estudos a respeito do tema, para que se identifique e compreenda as principais dificuldades sentidas nesse processo (PEDRO; BÓS, 2012).

Mesmo não sendo o escopo da presente pesquisa vale mencionar como esse processo ocorreu na França. Esse país, por exemplo, levou mais de um século para que sua população com idade igual ou superior a 65 anos aumentasse de 7% para 14% da população total (IESS, 2013).

O aumento da longevidade está ligado a fatores como melhoria da qualidade de vida, que implica numa avaliação subjetiva de acordo com a percepção dos indivíduos sobre suas necessidades: se estão sendo satisfeitas ou negadas, se conseguem alcançar a felicidade e a auto realização independente de seu estado de saúde físico ou das condições sociais e econômicas (OMS, 1998).

Os aspectos subjetivos da qualidade de vida estão relacionados com a realização pessoal e com a sensação de felicidade, porém o conceito de qualidade de vida nasceu considerando questões objetivas e, ao longo da história, os aspectos subjetivos foram sendo somados. Dentre os aspectos objetivos que o conceito abarca estão por exemplo, o acesso a uma educação de qualidade, à alimentação adequada, saúde, moradia, segurança e bens de consumo. “A Organização Mundial de Saúde, que há quase duas décadas tem se preocupado de forma explícita com as condições de vida da população, define a qualidade de vida como sendo a percepção do indivíduo acerca de sua vida no contexto sociocultural em que vive, assim como os seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações” (INOUE, 2018, p.1).

O envelhecimento da população faz com que precise se pensar em políticas públicas que atendam essa nova demanda, para assegurar um envelhecimento com qualidade de vida, ideia esta que já “deve ser fomentado ao longo dos estados anteriores de desenvolvimento”. Assim, é preciso que os programas dirigidos aos idosos auxiliem na tomada de decisões objetivando prevenir as



incapacidades funcionais que se instalam tão comumente neste ciclo da vida e que impossibilitam a realização das atividades básicas da vida diária prejudicando assim, a qualidade de vida do idoso (TORRES, 2010, p.172-173).

O envelhecimento tem gerado mudanças na estrutura etária da população que resulta em impacto importante na vida econômica, social e política de um país, às vezes com características semelhantes num continente. Nesse sentido, torna-se importante conhecer como está o processo de envelhecimento da população no contexto da América Latina e Caribe para poder compreender este fenômeno, comecemos observando as taxas de crescimento por grupos de idade.

Na Tabela 1, podemos observar que na Colômbia a taxa de crescimento que nas últimas duas décadas foi galopante, de 32,6 para 47,2%, se manterá em alta na próxima década (42,4%), especialmente se comparado com os outros países latino-americanos, ficando em segundo lugar. A maior taxa será da Costa Rica, 46,3%, seguido pela Colômbia (42,4%) e, em terceiro lugar, a Venezuela com uma projeção de 40,7%. Observa-se que no Peru a taxa de crescimento vem se mantendo a cada década com um crescimento acima dos 30% e a população jovem vem decaindo. Já no Brasil, percebeu-se uma queda acentuada na última década do percentual de jovens (13,4%) e perspectiva de queda superior a 11% na próxima década. E em relação aos idosos, estima-se que no Brasil haverá um aumento na casa dos 38%.

Tabela 1 - Taxa de crescimento anual da população (%) total por grupos de idade

(continua)

País	2000-2005		2010-2015		2020-2025	
	0-14	Acima de 60 anos	0-14	Acima de 60 anos	0-14	Acima de 60 anos
Argentina	-2,6	15,2	-0,5	20	-2,5	17,7
Bolívia	12	26,9	0,6	33,1	-4,5	33,4
Brasil	-1,3	31,1	-13,7	39,7	-11,1	38,3
Chile	10,9	35,6	-6,4	35,5	-4,9	36,9



Tabela 1 - Taxa de crescimento anual da população (%) total por grupos de idade
(conclusão)

País	2000-2005		2010-2015		2020-2025	
	0-14	Acima de 60 anos	0-14	Acima de 60 anos	0-14	Acima de 60 anos
Colômbia	2,9	32,6	1,7	47,2	-0,1	42,4
Costa Rica	-5	34,8	-8,3	48,9	-6,9	46,3
Cuba	-18,6	21,7	-19,9	27,3	-7,6	38,5
Equador	7,3	34,6	6	41,9	0,7	38,6
El Salvador	-10,5	23	-16,8	19,9	-6,5	26,6
Guatemala	20,6	31,3	13	33	4,3	30,7
Haiti	3,8	21	0	29,8	-5,5	34,4
Honduras	7,7	28,5	3,2	39,4	-2,9	39,4
México	1,9	33,6	-5	39,7	-3	30,9
Nicarágua	-2,5	32	-1,7	43,7	-5,1	38,4
Panamá	10,5	37,2	4,7	39,3	0,6	40
Paraguai	7	33,5	2,4	40,5	-3,6	33,5
Peru	0,2	30,4	-2,6	34,3	-3,4	36,9
República Dominicana	4,1	26	2	37,2	-2,8	37,6
Uruguai	-6,2	6,1	-6,6	10,7	-4,3	14
Venezuela	3,4	39,4	3,6	44,8	-1,9	40,7

Fonte: Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL), 2014.

Isso significa que, se a progressão para os próximos anos dessa probabilidade (diminuição da população jovem e aumento da população idosa) se mantiver, a tendência é que ocorra uma alteração na participação percentual desses dois segmentos em relação ao número total de pessoas.

A transição demográfica que aponta para o envelhecimento populacional inicia com o declínio da taxa de mortalidade relacionado a outros fatores como: os avanços da medicina, o controle das doenças infecciosas, implantação de políticas alimentares e nutricionais e o



aumento da renda. Verifica-se nessas variações, uma nova realidade: a mortalidade cai nas primeiras idades causando uma expansão na base da pirâmide, com o conseqüente rejuvenescimento da população. Posteriormente a este processo original, ocorre a redução da fecundidade causada por mudanças nos padrões familiares, acesso aos meios contraceptivos e uma maior participação feminina no mercado de trabalho (BLOOM, 2011).

Na Tabela 2 observa-se que, de acordo com as projeções, até o ano de 2020 na maioria dos países da América Latina e Caribe haverá número suficientes de filhos por mulher para reposição da população. As exceções são o Brasil, o Chile, Costa Rica e Cuba, sendo estes países os que se encontram abaixo do número para reposição no período compreendido entre os anos de 2010 e 2015. No quinquênio 2016 - 2020 a taxa de fecundidade tende a estabilização, com pequenas quedas nos países analisados.

Tabela 2 – Taxa de fecundidade por quinquênios

(continua)

Países	Taxa de fecundidade, por quinquênio (n° de crianças por mulher) 2010 - 2015	Taxa de fecundidade, por quinquênio (n° de crianças por mulher) 2016 - 2020
Argentina	2,2	2,1
Bolívia	3,1	2,7
Brasil	1,8	1,7
Chile	1,8	1,8
Colômbia	2,4	2,3
Costa Rica	1,7	1,6
Cuba	1,5	1,5
El Salvador	2,1	2,0
Equador	2,6	2,5
Guatemala	3,7	3,3
Haiti	3,1	2,8
Honduras	2,9	2,6
México	2,2	2,2



Tabela 2 – Taxa de fecundidade por quinquênios

(conclusão)

Países	Taxa de fecundidade, por quinquênio (n° de crianças por mulher) 2010 - 2015	Taxa de fecundida- de, por quinquênio (n° de crianças por mulher) 2016 - 2020
Nicarágua	2,5	2,4
Panamá	2,5	2,4
Paraguai	2,7	2,5
Peru	2,4	2,3
República Dominicana	2,5	2,4
Uruguai	2,0	2,0
Venezuela	2,4	2,3

Fonte: Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL), 2014.

A redução da taxa de fecundidade acaba por diminuir progressivamente a base da pirâmide, o que torna os grupos etários mais velhos – proporcionalmente, maiores em relação ao universo da população com o passar dos anos. Embora a menor fecundidade seja a principal responsável pelo envelhecimento da população, o aumento da longevidade em idades avançadas também contribui de forma secundária para esse fenômeno (CARVALHO; GARCIA, 2003). É necessário destacar que o aumento da longevidade está ligado a fatores como qualidade de vida. Isso implica em uma avaliação na percepção que os indivíduos possuem sobre as suas necessidades estão sendo satisfeitas ou, se estão sendo negadas, se consegue alcançar a autorrealização, com independência de seu estado de saúde físico ou de suas condições sociais e econômicas (OMS, 1998).

Certamente a diminuição na taxa de fecundidade tem suas causas e consequências. No Brasil, dentre as causas dessa diminuição podemos apontar a entrada maciça da mulher no mercado de trabalho que além de colocá-la como provedora, representa um acúmulo de tarefas, pois ela segue como responsável pelos afazeres domésticos desempenhando o papel de cuidadora (IPEA, 2010).



Ao serem comparadas as tabelas de fecundidade e de longevidade na expectativa de vida (Tabela 3), encontradas no Anuário da *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2014), percebe-se que há um número menor de nascimentos e um acréscimo na expectativa de vida, o que demonstra um aumento da longevidade da população.

Tabela 3 – Expectativa de vida por quinquênios

Países	Expectativa de vida 2010 - 2015			Expectativa de vida 2020 - 2025		
	Pop. total	H	M	Pop. total	H	M
Argentina	76,0	72,2	79,8	77,5	73,6	81,3
Bolívia	67,0	64,7	69,3	69,9	67,6	72,4
Brasil	73,2	69,4	77,0	75,2	71,5	79,0
Chile	78,9	75,8	82,0	80,0	76,8	83,1
Colômbia	73,8	70,2	77,4	75,4	72,0	78,8
Costa Rica	79,1	76,7	81,6	80,0	77,6	82,6
Cuba	79,2	77,1	81,2	80,1	78,0	82,2
El Salvador	72,3	67,4	76,8	74,0	69,3	78,5
Equador	75,5	72,8	78,4	77,4	74,9	80,0
Guatemala	71,3	67,7	74,8	73,3	69,8	77,0
Haiti	62,1	60,1	64,1	66,0	63,8	68,2
Honduras	72,8	70,5	75,4	74,7	72,2	77,2
México	76,6	74,0	78,9	78,1	75,6	80,4
Nicarágua	72,7	69,7	75,8	74,5	71,4	77,7
Panamá	77,3	74,3	80,5	79,0	75,9	82,3
Paraguai	72,4	70,2	74,5	73,8	71,7	76,1
Peru	74,0	71,3	76,7	75,6	72,8	78,4
República Dominicana	72,7	69,7	76,0	74,3	71,2	77,6
Uruguai	77,0	73,3	80,5	78,5	74,9	81,8
Venezuela	74,5	71,5	77,6	76,1	73,0	79,2

Fonte: Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL), 2014.



A Tabela 3 mostra que na última década as mulheres tiveram uma expectativa de vida acima de 80 anos em países como: o Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá e Uruguai. E para 2025, a projeção é que este quadro se mantenha e que aconteça o mesmo na Argentina, no Equador e no México. Esse fenômeno é chamado de “feminização da velhice” - predomínio de mulheres na população idosa, em todos os países da América Latina. Assim sendo, podemos aduzir que as mulheres possuem uma expectativa de vida maior na atualidade e não há mudanças no quadro para a projeção nos anos vindouros.

De acordo com Spirduso (2005), as mulheres vivem em média de 4 a 10 anos a mais do que os homens e, de acordo com esse autor, há várias teorias sobre esse assunto. Teorias essas que vão desde explicações genéticas, diferenças hormonais e explicações sociais. Importante ressaltar, também, que todos esses aspectos apontados levam a que se identifiquem distintos modos de envelhecer. Além disso, a condição socioeconômica, o sexo, o acesso à informação e às políticas públicas também são determinantes para a definição da população idosa. Todos esses fatores, no seu conjunto, associados às características particulares de cada indivíduo e a sua conduta perante esta fase da vida, são elementos fundamentais para a caracterização da velhice e do processo de envelhecimento (CORTELETTI *et al.*, 2010).

No caso do Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013) verifica que a partir dos dados dos censos demográficos de 2000 e 2010, há um declínio na média de filhos por mulher (taxa de natalidade). Atualmente, o brasileiro vive em média 76 anos, um salto de 22 anos em relação ao registrado na década de 1960 em que vivia em média 54 anos. O Brasil atingiu a marca de 208,4 milhões de habitantes em 2018 e as projeções demográficas colocam o Brasil nas primeiras posições do ranking mundial em contingente de idosos, estimando que no ano de 2025 se chegue 15% da população.

O fato de envelhecer está relacionado, também, com sua experiência subjetiva às mudanças experimentadas, com seu estilo de vida, com a forma com que a sociedade classifica e valoriza esses sujeitos. Todos esses fatores, no seu conjunto, são determinantes para a formação da identidade das pessoas e refletem no processo



de desenvolvimento, bem como evidenciam o seu modo de vida, que tem a ver com a maneira como cada indivíduo pensa, reage e se porta dentro do contexto social nas distintas fases de sua vida.

O envelhecimento populacional acaba causando modificações e, conseqüentemente, repercussões nas áreas socioeconômicas de um país e inclusive nas políticas públicas. De acordo com o autor Guzmán (2002) *apud* Giacomini (2012), dentre os aspectos negativos causados na América Latina e no Caribe por este envelhecimento acelerado, pode-se citar uma alta incidência da pobreza, uma persistente desigualdade social, a baixa cobertura da seguridade social e uma tendência das estruturas familiares de apoio aos idosos deteriorar-se.

Camarano e Pasinato (2007) expressam que embora o envelhecimento populacional seja uma das principais conquistas sociais da segunda metade do século XX nos trouxe grandes desafios, a começar pelas mudanças que precisam ser entendidas no contexto social, econômico, nos sistemas de valores em geral que regem a sociedade, nas famílias e, em especial, nas transformações do mercado de trabalho.

Na América Latina, essa nova realidade possui um destaque maior por somar-se a outras questões sociais pré-existentes, questões essas como a pobreza, a exclusão social e os elevados níveis de desigualdade. O grande desafio para esses países será uma modificação na rede de proteção social existente de modo que se torne mais adequada às necessidades dessa faixa etária, bem como, modificações visando ajustes nos arranjos familiares e mudanças no mercado de trabalho que devem buscar absorver esta mão de obra populacional disponível em maior número.

Considerações finais

Os dados expostos no presente trabalho indicam de maneira inequívoca uma reconfiguração nos estratos etários na América Latina e Caribe. Se há tempos realizavam-se campanhas para controle da natalidade, a preocupação dos tempos atuais é preparar as sociedades para esse novo contingente populacional que são os idosos do século XXI e ao pensar o Desenvolvimento Regional



precisamos pensar na dimensão social e em como manter incluída essa população em nossas sociedades.

Verifica-se, através dos dados da Cepal (2014), um aumento significativo da população idosa e um decréscimo da população jovem nas projeções entre os anos 2020 e 2030. Em termos percentuais, o aumento da população idosa, nos países da América Latina e Caribe, varia entre 15 e 30 por cento.

Da mesma forma, as projeções para 2025 apontam que a expectativa de vida nesses 20 países, varie dos 65 aos 82 anos (CEPAL, 2014), indicando um aumento significativo da longevidade de sua população. Porém, viver mais não basta por si só. É preciso que haja uma conscientização de que viver mais implica em dar condições para que as pessoas vivam com qualidade e para tanto é necessário planejar e criar políticas públicas que deem suporte às populações.

REFERÊNCIAS

BLOOM, D. 7 Billion and counting. **Science**, Washington, v. 333, n.6042, p. 562-569, 2011. Disponível em: <http://www.iess.org.br/html/lapresentao.pdf>. Acesso em: 19 out. 2016. DOI: 10.1126 / science.1209290.

BRASIL. Lei. 10.741, de. 1o de outubro de 2003. **Estatuto do idoso**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/leis/2003/L10.741.htm. Acessado em: 28 fev. 2019.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina. *In*: IPEA. **Texto para Discussão 1292**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4851. Acesso em: 04 maio 2016.

CARVALHO, J. A. M.; GARCIA, R. A. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. **Caderno de Saúde Pública**, ENSP/Fiocruz, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 725-733, 2003.



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**, 2014 (LC/G.2634-P), Santiago de Chile, 2014. Disponível em: http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2014/PDF/AnuarioEstadisticoALC-2014.pdf. Acesso em: 08 out. 2015.

CORTELETTI, I. A.; CASARA, M. B.; HERÉDIA, V. B. **Idoso asilado**: um estudo gerontológico. 2. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

DESA. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat. **World Population Prospects**. World population projected to reach 9.7 billion by 2050: Ageing population growing rapidly. The 2015 Revision of World Population Prospects. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html>. Acesso em: 19 maio 2019.

DIAS, Cleidson Nogueira. Abordagens do desenvolvimento latino-americano: a análise das principais políticas de desenvolvimento regional no Brasil. *In*: ETGES, V.E.; AREND, S. C. (org.). **CEPAL: leituras sobre o desenvolvimento latino-americano**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012. p.194-225.

GIACOMIN, Karla Cristina. Envelhecimento populacional e os desafios para as políticas públicas. *In*: BERZINS, Marília Viana; BORGES, Maria Claudia (org.). **Políticas públicas para um país que envelhece**. São Paulo: Martinari, 2012. p. 19-44.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma análise das condições de vida. Estudos e pesquisas, Informação demográfica e socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 21, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia. **Estimativas da População 2013**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/piramide/piramide.shtm. Acesso em: 30 ago. 2018.

INOUE, Kelly Cristina *et al.* Qualidade De Vida E No Trabalho De Enfermagem: Revisão Integrativa Da Literatura. **Revista Uningá Review**, [s.l.], v. 16, n. 1, jan. 2018. ISSN 2178-2571. Disponível



em: <http://revista.uninga.br/index.php/uningareviews/article/view/1452>. Acesso em: 29 abr. 2019.

IESS - Instituto de Estudos de Saúde Suplementar. **Envelhecimento populacional e os desafios para o sistema de saúde brasileiro** [recurso eletrônico]. São Paulo: IESS [org.], 2013. 2013 ISBN: 978-85-66752-00-7 Disponível em: www.iess.org.br/envelhecimentopop2013.pdf. Acesso em 20/10/2018.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **PNAD 2009 – Primeiras análises: tendências demográficas** [recurso eletrônico]. São Paulo: IPEA [org.], 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101013_comunicadoipea64.pdf. Acesso em: 18 mar. 2016.

MARTÍNEZ, Mónica Villarreal. La legislación en favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe. **CEPAL - Serie Población y desarrollo**, Chile, n. 64, 2005. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7206-la-legislacion-favor-personas-mayores-america-latina-caribe>. Acesso em: 15 jun. 2016.

NETTO, Matheus Papaleo. O estudo da Velhice no Século XX: Histórico, Definição do Campo e Termos Básicos. In: FREITAS, Elizabete V. *et al.* **Tratado de geriatria e Gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2006. p.2-12.

PEDRO, Rejane Eliete Luz; BÓS, Ângelo José Gonçalves. Características epidemiológicas dos centenários. In: SCHWANKE, Carla Helena Augustin *et al.* (org.). **Atualizações em geriatria e gerontologia IV aspectos demográficos, biopsicossociais e clínicos do envelhecimento**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012. p. 53-64.

OMS - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Promoción de la salud**: glosario. Ginebra: OMS, 1998.

SÁCHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



SPIRDUSO, Waneen Wyrick. **Dimensões físicas do envelhecimento**. Barueri, SP: Manole, 2005.

TORRES, Michelle Vicente. Avaliação da perda da capacidade funcional no envelhecimento. *In*: MALAGUTTI, William; BERGO, Ana Maria Amato (org.). **Abordagem interdisciplinar do idoso**. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Rubio, 2010. p.169-184.



ACÇÃO ESTATAL NA FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL NO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

José Antonio Moraes do Nascimento

Considerações preliminares

A formação e a configuração socioespacial atual de uma determinada região estão relacionadas às ações do poder público no seu processo de ocupação, apropriação e povoamento. A constituição das diferentes sociedades está associada, ao menos modernamente, à atuação direta do Estado, que vai contribuir verticalmente nas raízes dessa formação social e econômica, bem como na construção da cidadania, a partir de uma concepção de como deve ser o seu desenvolvimento.

Seguindo essa ótica, pesquisas e trabalhos vêm sendo realizados para compreender tais dinâmicas, necessitando aprofundar e entender melhor essas ações do Estado no passado, em muitas regiões, para dar conta de compreender a atual estrutura e organização dessas sociedades. Como o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul promove a formação e a capacitação de profissionais para atividades de pesquisa, assessoria e consultoria, avaliação e planejamento territorial, entre outros, o programa estabeleceu, através de seus professores, um campo de conhecimento que tem a preocupação de pesquisar e compreender a formação sócio-histórica regional, nas mais diferentes regiões.

Num aspecto mais amplo, participa ativamente do debate e da reflexão sobre as mudanças ambientais, étnicas, culturais, sociais, políticas e econômicas, buscando compreender os resultados materiais e simbólicos produzidos no território das comunidades regionais. Parte-se do pressuposto de que uma região é resultante de um processo de construção social, marcado por conflitos, imposições, acordos, limites e potencialidades que a particularizam.



Assim, é necessário estudar as diferentes dinâmicas, para pensar estratégias de gestão territorial, considerando seus processos socioespaciais e histórico-culturais resultantes de conflitos, mas também das soluções possíveis, consensuadas ou impostas por uma das partes, Estado ou agentes sociais. Ao mesmo tempo, as atividades produtivas de uma região envolvem agentes sociais e econômicos, os quais têm diferentes formas de organização da produção e do mercado, contemplando desde cooperações até conflitos mais ou menos graves, os quais devem ser levados em conta.

As pesquisas sobre a formação sócio-histórica regional congregam pesquisadores que estudam temas relacionados à formação social, econômica, cultural, política e religiosa regional. Uma das facetas é compreender os acontecimentos, desde o início do século XIX até a contemporaneidade, identificando momentos delimitadores e demarcadores de políticas públicas que direcionaram a estruturação e o modelo de desenvolvimento adotado para aquele lugar. As indagações também devem debater e realizar estudos interdisciplinares dessa formação sócio-histórica que possibilitem focar o objeto histórico de uma maneira mais completa, tentando identificar suas inter-relações econômicas, culturais, políticas e religiosas, ao longo do tempo.

Portanto, para esse artigo, interessa compreender uma região mais ampla do Rio Grande do Sul que, no final dos anos mil e oitocentos e início dos mil e novecentos, era vagamente denominada como Alto Uruguai, Planalto ou simplesmente como norte do estado, nomenclatura utilizada para o presente texto. A maioria dos aspectos da atual configuração socioespacial e histórico-cultural do local em apreço, é resultado de ações e direcionamentos dos agentes do poder público estadual que assumiram seu governo, a partir do período republicano. O governo republicano rio-grandense passou a comercializar terras devolutas para implantar sua política de desenvolvimento regional, iniciando os primórdios do que caracterizará essa região na sequência, até a atualidade (NASCIMENTO, 2019b). Interessa compreender como se deu tal atuação estatal nessa formação socioespacial.



Formação socioespacial e histórico-cultural no norte do Rio Grande do Sul

As dinâmicas regionais de formação socioespacial e histórico-cultural no norte do Rio Grande do Sul, em especial com a atuação da Diretoria de Terras e Colonização, estabeleceram características que lhe dão peculiaridade. Como essa região era coberta por florestas e suas terras eram consideradas devolutas, ela foi uma das últimas no processo de ampliação populacional do estado, de modo que houve preocupação em manter e intensificar o controle da terra. Esse fato provocou impactos econômicos, sociais, étnicos e ambientais consideráveis, implicando em derrubada das florestas e surgimento de inúmeros povoados.

Com a política estatal de direcionamento da ampliação da apropriação das regiões florestais, na virada do século XIX para o século XX surgiram vários aglomerados populacionais nos municípios de Cruz Alta e Palmeira das Missões que resultaram em mais de uma centena de municípios, no final do mesmo século XX. Como marco de partida, essa história foi desencadeada com uma migração espontânea do centro do país para o sul, seguida por uma colonização financiada pelo Estado e ação de companhias particulares que compraram e/ou se apropriaram de áreas tidas como públicas, mas, na maioria, originalmente ocupadas por posseiros indígenas e caboclos.

Muitos segmentos sociais e políticos se interessaram pela colonização efetiva da região, provocando conflitos entre indígenas, caboclos e imigrantes e seus descendentes. Assim, ocorreu uma modificação na paisagem natural e na organização social. A derrubada das matas, a inserção de novos produtos agrícolas e o investimento em infraestrutura, particularmente a construção da estrada de ferro, foram ações do Estado no processo de formação socioespacial dessa região. O agente coordenador foi basicamente a Diretoria de Terras e Colonização que, na região em análise, foi estabelecida somente em 1908, e, em Palmeira das Missões, a partir de 1917.

A Diretoria de Terras e Colonização compunha o aparelho estatal como órgão vinculado à Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas, do governo estadual. Foi criada principalmente



para garantir o controle do poder público sobre a terra, estabelecendo a redução das áreas dos indígenas e dos caboclos, os quais ocupavam as densas florestas devolutas como posseiros. A nova agência tinha a função de liberá-las aos novos povoadores, que as comprariam do governo estadual, uma vez que eram consideradas devolutas, portanto, na ótica governamental, sua propriedade.

Nessa direção, pretende-se entender a singularidade na relação com a totalidade ao “realizar a pesquisa num quadro de uma pequena região e numa duração grosseiramente secular” (SILVA; LINHARES, 1995, p. 21). Em síntese, conhecer a ação do Estado que influenciou e determinou a ampliação “da fronteira agrícola que acompanhou [...] a ação dos homens na transformação da paisagem, os processos de adaptação e de transformação do meio físico e as formas de organização social daí resultantes” (LINHARES *apud* CARDOSO; VAINFAS, 1997, p. 173). Privilegiar a perspectiva mais ampla da história regional, enquanto econômica e social, possibilitará apresentar situações localizadas que revelem suas complexidades na relação com contextos mais amplos.

Cruz Alta foi palco de ocupação luso-brasileira e, mais tarde, de imigrantes alemães e italianos. Assim como todo o estado do Rio Grande do Sul (antes de 1889, província), a cidade esteve majoritariamente ocupada por grandes fazendas de criação e “industrialização” de gado e, posteriormente, pela agricultura colonial imigrante. Outro contingente populacional significativo a ocupar esse município foi o dos lavradores nacionais, também chamados de caboclos, que habitavam as terras florestais e eram homens livres, com pequenas posses. Não tinham grandes áreas de terra e, além da agricultura de subsistência, viviam da coleta de erva-mate, nos ervais públicos.

Os caboclos não produziram “fontes em abundância para podermos precisar a sua intensidade, mas é possível mostrar, através de alguns indícios, a sua grande incidência” (CHRISTILLINO, 2004, p. 16). Entretanto, é inegável “a existência dessa população que, no campo, não era nem senhor e nem escravo”, no dizer de Maria Izaura Pereira Queiroz (1973, p. 10). No caso do lugar em apreço, um grupo social pobre, mas com alguma posse, que deixou reflexos nos aspectos sociais, econômicos e culturais até a atualidade.



Essa foi a arena que envolveu a ação do Estado nos processos sócio-históricos de ocupação do território e nos desdobramentos para o desenvolvimento regional de seu interesse. Numa análise mais específica, o poder público, com suas diferentes instituições, tomou iniciativa, mediu e regulamentou os processos de ocupação e manutenção do território por grupos sociais distintos. A sociedade agrária, e as relações de poder decorrentes dela, incluem os grupos sociais que ocupavam o território, as áreas florestais e suas apropriações, os vestígios da presença indígena e negra e, eventuais conflitos com os outros grupos sociais.

O conhecimento de tais aspectos ainda necessita de maiores estudos, principalmente apontando questões pontuais para estabelecer uma compreensão mais ampla dos acontecimentos ligados à ocupação e à apropriação da terra. No campo dos estudos históricos, a história agrária, enquanto integrante da história social, (CASTRO *apud* CARDOSO; VAINFAS, 1997) tem priorizado a compreensão do homem em sociedade e sua relação com diferentes grupos sociais e com o Estado. Além disso, para compreender a estrutura agrária faz-se necessário conhecer “as formas de acesso ao solo e outros meios de produção (animais, instrumental agrícola, etc.) [...] já que são as bases das relações de produção na agricultura” (CARDOSO, 1982, p. 39).

Essa atenção à perspectiva mais ampla da história regional se deve ao fato de que situações localizadas revelaram complexidades próprias, ou seja, nesse caso, ampliação da fronteira, contatos e conflitos entre as populações, que modificaram a paisagem e a organização social. Neste texto, pretende-se compreender os processos sócio-históricos de ocupação do território e seus desdobramentos para o desenvolvimento regional, identificando como o Estado tomou iniciativa, mediu e regulamentou os processos de gestão do território.

Dessa forma, na sequência do texto será detalhada a atuação da Diretoria de Terras e Colonização para a configuração socioespacial e histórico-cultural e para a implantação de seu projeto de desenvolvimento, evidentemente se adequando à realidade concreta que, em muitos casos, enfrentou e resistiu às imposições estatais. Além disso, também será conhecida a



legislação que orientou a ação do poder público (NASCIMENTO, 2019a).

A atuação da Diretoria de Terras e Colonização para a configuração socioespacial e histórico-cultural

A Diretoria de Terras e Colonização foi o órgão governamental agente da configuração socioespacial na região. Foi o braço da intervenção do governo republicano e positivista no processo de ocupação e apropriação agrária no Rio Grande do Sul, especificamente no norte, ou seja, no Alto Uruguai e no Planalto, no sentido de manter o controle da terra sob o poder do Estado. Essa política passou a ser implantada mais concretamente no governo de Carlos Barbosa, em 1908, quando Carlos Torres Gonçalves foi nomeado para chefiar a Diretoria de Terras e Colonização.

Dentre os objetivos da Diretoria, estava o de normatizar a situação da terra no norte do estado, estabelecer uma *proteção fraterna aos índios*, demarcando áreas, e elaborar novas normas para o meio rural, dando início ao documento que culminou como Regulamento das Terras Públicas e seu Povoamento, aprovado em 1922. Nessa mesma linha, em nível nacional, em 1910 foi criado o Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais. Como o próprio nome sugere, trata-se de um órgão federal para cuidar dos assuntos ligados aos indígenas e aos nacionais, com a finalidade de estabelecê-los em territórios determinados, de preferência com acompanhamento técnico de agricultura.

No caso em discussão, para ocorrer o controle estatal sobre a região, era necessário resolver as questões referentes ao território indígena e à situação dos caboclos, comumente chamados de *intrusos*, visto que se ampliava constantemente o número de novos povoadores. Assim, se tornava possível dar continuidade a uma ocupação rendosa da terra, para o Estado e para as elites locais, e, ainda, garantir o acesso à terra aos pequenos posseiros, através da compra. Essa crescente movimentação da fronteira, até o seu limite político-administrativo extremo, também permitiria um processo de ocupação e transformação da floresta em lavoura, com a comercialização das terras consideradas devolutas.



Nesse início de ação estatal, para se realizar a discriminação de terras, isto é, a dinâmica necessária para o estabelecimento da ordem na propriedade territorial, se carecia de uma Carta Cadastral e a fixação de um imposto territorial, o qual poderia evitar o apossamento de áreas para especulação e forçar a venda daquelas que não estivessem sendo utilizadas. Apesar de que, nesse momento, a terra teoricamente já fosse considerada como um valor econômico, na prática, continuou marcada pelo mandonismo e prestígio social, seguindo a noção de que “a terra não é imediatamente *nobreza*, mas é o caminho para [...] uma promoção social. O aspecto econômico, que não é o único em causa, tem, porém, influência” (BRAUDEL, 1996, p. 217). Essa visão de Fernand Braudel refere-se à Europa no início da era Moderna, mas, consideradas as devidas diferenças, vale também para o contexto em discussão.

Entretanto, concretamente, “a desamortização das terras, sua colocação no mercado enquanto equivalente de mercadoria e a constituição de um cadastro geral de terras, que possibilitaria a taxação das mesmas, eram avanços considerados insuportáveis sobre a hegemonia plantacionista” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 72). Tanto é que os grandes proprietários de terras reagiram e conseguiram evitar o “imposto territorial e qualquer cadastro que o viabilizasse” (LINHARES; SILVA, 1999, p. 74). No Rio Grande do Sul, essa foi a medida governamental que causou maior insatisfação entre os setores pecuaristas, que a inviabilizaram, principalmente liderados pela oposição ao Partido Republicano Riograndense (PRR), centrada em torno do grupo de Assis Brasil (ALVES, 2002, p. 254).

Maria Yedda Linhares e Francisco Teixeira da Silva (1999) salientaram que, em geral, depois dos ímpetus reformistas dos liberais dos primeiros anos,

a primeira década da República foi marcada por uma atuação praticamente nula do poder federal em relação à questão agrária, permitindo [...] uma intensa atividade voltada para a transferência de patrimônio fundiário da União para os Estados e para os particulares, legitimando toda espécie de apossamento feita pelos grandes proprietários depois de 1850. (LINHARES; SILVA, 1999, p. 75-76).



A legislação do início da República revogou a Lei de Terras, de 1850, que estabelecia que só através da compra dava-se o acesso à terra. As novas leis permitiam outras formas de acesso, além de reconhecer muitas posses realizadas à revelia da lei, quando se referiam a grandes áreas. Entretanto, no Rio Grande do Sul, a partir de 1908, com a mudança do presidente do estado, o grupo dos chamados positivistas religiosos passou a ter maior influência no governo, particularmente nas questões referentes ao meio agrário, com Carlos Torres Gonçalves, que coordenou esses processos até 1928.

A Diretoria de Terras e Colonização passou a ter a responsabilidade de resolver o problema das posses, da discriminação e da legitimação de terras, bem como das áreas indígenas que foram demarcadas nesse período. Para gerenciar as questões de terras e colocar em prática os objetivos do governo republicano rio-grandense, foi necessário reativar e reinstalar novas comissões de terras, resultando na criação da Comissão de Terras e Colonização em Palmeira, no ano de 1917. Vale ressaltar que essa comissão deveria estar sempre vinculada aos interesses do governo e do Partido Republicano Rio-grandense.

Um dos principais líderes do PRR, em Palmeira, foi Frederico Westphalen. Como republicano, ele participou das tramas políticas implantadas pelo seu partido (JORNAL, 1927) e assumiu a chefia da Comissão de Palmeira, desde sua fundação e, a partir de 1924, ao ser eleito, acumulou também o cargo de intendente municipal. Até a década de 1930, o município estava entre os maiores do estado em extensão territorial (SOARES, 1974, p. 133-134), tendo mais de dois terços da área coberta de florestas e, conforme a legislação, terras devolutas, portanto, propriedade do Estado. Sua intensidade demográfica começou a se acentuar com o estabelecimento de imigrantes e seus descendentes, no final do século XIX, ampliando a transformação das áreas florestais em zonas agrícolas.

Frederico era um técnico, com formação na Escola de Engenharia de Porto Alegre. Esta escola se apresentava como formadora de pessoas capacitadas para resolver os problemas do estado. Atuou como agrimensor na região de Ijuí, Cruz Alta e Palmeira, onde foi nomeado para o cargo de chefe daquela Comissão,



além de ser um dos líderes do PRR. Garantia-se, assim, mecanismos de tutela e de intervenção do poder do PRR junto à população local e se efetivava a propriedade da terra.

O aumento populacional também foi influenciado pela construção da ferrovia que, durante a década de 1890, passou pela região, especificamente de Cruz Alta a Passo Fundo e, deste, em direção a Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Por intermédio de Frederico Westphalen, foi construída a estrada de rodagem que ligou Santa Bárbara (onde passava a linha férrea), passando por Palmeira, indo até as Águas do Mel (Iraí). O escritório da Comissão de Terras, que saiu de Ijuí, foi instalado inicialmente em Palmeira, depois foi transferido para o povoado Fortaleza (hoje Seberi) e, posteriormente, para Barril (hoje Frederico Westphalen), acompanhando o andamento das obras de estradas e colonização que foi avançando. Frederico orientou a distribuição dos lotes rurais e a organização dos núcleos urbanos.

Paralelo a esse processo, desde 1908 a administração estadual vinha propondo uma atualização na legislação agrária, procedimento adotado no início da década de 1910, com a apresentação de alguns pontos pertinentes de mudança. Entretanto, o novo Regulamento de Terras, elaborado pela equipe do engenheiro Carlos Torres Gonçalves, precisou de aproximadamente dez anos para ser concluído, sendo aprovado e publicado em 1922. Tal legislação estava em acordo com as principais correntes de pensamento dominantes no país no princípio do século XX e demonstrou como o governo pensava encaminhar a questão agrária rio-grandense, optando pela colonização como mecanismo de transferência das terras devolutas para a iniciativa particular, através da compra das áreas públicas, assim legalizando terras, além de instituir medidas *especiais* de proteção aos nacionais e aos indígenas do estado.

Nessa linha, Maria Yedda Linhares e Francisco Teixeira da Silva (1999) destacaram que, naquele momento, os governos e os pensadores entendiam que, para dar autenticidade e solidez à nação e suas “instituições, era necessário incorporar as grandes massas de marginais ao processo produtivo nacional. Assim, o chamado elemento nacional (caboclo) [...] deveria ser chamado a desempenhar um papel no processo econômico nacional” (LINHARES; SILVA,



1999, p. 86). Nessa ótica, a Diretoria de Terras e Colonização, enquanto órgão do poder público estadual e subordinado às políticas mais gerais do governo do PRR, colocou em prática sua compreensão sobre a incorporação do *elemento nacional*, tendo em vista sempre o controle sobre a terra e sua comercialização.

O efetivo controle dessa área permitiria ramificar os *braços* do Estado por toda região, estendendo a ação e a fronteira administrativa até Santa Catarina e Argentina. A partir de 1908 se aglomeram uma série de pedidos de compra de terras públicas, demonstrando que a situação agrária do estado ainda continuava por ser resolvida e, na ótica governamental, carecia ser controlada. O problema não estava na ocupação de terras devolutas ou em posses antigas, mas no não pagamento desses terrenos aos cofres públicos. Por isso, se faziam necessários novos procedimentos e ampliação do poder estatal para regiões que eram pouco ou nada atendidas pelo poder público, a fim de garantir retorno ao Estado com a ocupação de novas áreas e sua consequente produção.

Desde 1908, quando assumiu a chefia da Diretoria de Terras e Colonização, Carlos Torres Gonçalves defendeu que “a chamada questão de terras no Rio Grande do Sul não é uma simples questão de terras. Envolve também, segundo pensamos, uma questão social” (CARTA, 1908) que, na sua visão, significava a necessidade de estabelecer ordem, controlando o acesso e fazendo cessar a apropriação fraudulenta da terra. Um dos mecanismos, já pontuado, seria a mudança da legislação, quando esta não atendesse aos *interesses sociais*, como ocorria à época. Outro seria a elaboração de um *programa de proteção aos índios*. Vale ressaltar que o governo estadual se antecipou à União para se responsabilizar pelos indígenas, pois a intervenção federal nas áreas indígenas poderia ameaçar a autonomia do Estado nas matas devolutas, o que se pretendia evitar.

Era necessário intensificar o controle sobre as densas florestas, pois seus ocupantes, indígenas e caboclos, eram, em geral, coletores de erva-mate e, em função dessa atividade agrícola, transitavam pelas matas públicas recolhendo o produto. Além disso, muitos mantinham presente a concepção, que havia gerado conflitos no final do século XIX, de que os ervais eram de *serventia coletiva*, não



podendo ser apropriados, nem por particulares, nem pelo Estado.

Então, retomando a ideia apresentada acima, de incorporar o *elemento nacional*, o governo estadual pretendia fazer com que tais indivíduos comprassem sua gleba, a mesma que há muitos anos vinham ocupando, como *morada habitual*, ou simplesmente coletando erva-mate, sem nenhuma preocupação de apropriação, porque tinham uma mentalidade de que àquelas terras, principalmente às de ervais, eram para uso coletivo e não propriedade privada. Além disso, mesmo que esses caboclos ervateiros quisessem, era praticamente impossível apresentar os requisitos que a lei exigia para se tornarem proprietários da terra.

O diretor de Terras Públicas e Colonização esperava que a ação do governo aos nacionais, concedendo-lhes as terras onde residiam a preços reduzidos e a prazo, misturando-os aos outros agricultores e auxiliando-os para o contato com os mercados centrais, mediante o desenvolvimento da viação, modificasse as *disposições cerebrais* dos nacionais, para que adquirissem hábitos de trabalho e se tornassem socialmente mais úteis e gratos pela proteção recebida. A compra dessa terra deveria ser da extensa área do domínio público, quase toda de mato, existente no território rio-grandense, pois não era do interesse da administração estadual “conservar em seu poder essas terras, mas que elas sejam aplicadas em proveito social. É natural e mesmo conveniente que elas vão passando lentamente ao domínio privado, somente cabendo ao Estado presidir essa transformação” (RELATÓRIO, 1910, p. 106) e recolher o valor cobrado para o tesouro estadual.

Percebem-se aí contradições entre as ações favoráveis aos nacionais e a manipulação da lei conforme os interesses em jogo, visto que os legisladores, sabendo da realidade local, poderiam ter previsto mecanismos para esse grupo, por exemplo, quando dispusessem dos comprovantes exigidos, facultar o pagamento da medição da área, para que permanecessem na terra, pois normalmente não tinham recursos para tal. Tais mecanismos acabaram criando um contingente de pessoas pobres que passaram a servir como mão de obra marginal, se empregando ou trabalhando como meeiros para os proprietários, o que acarretou no surgimento de muitos trabalhadores rurais sem-terra, que começaram a reclamar



e se manifestar no início dos anos 1960 em diante.

Voltando ao início do século, em 1910 se intensificaram os argumentos de que os imigrantes não haviam resolvido os problemas de produção agrícola e que a questão principal não era a precariedade dos meios de transporte desta região. Era preciso ampliar a área de produção e diversificar mais os produtos, tendo o cuidado que, ao se “desbravar parte das florestas do domínio público para a fundação de colônias [...], cada novo hectare entregue à lavoura é à custa do desaparecimento de outro tanto de mato” (RELATÓRIO, 1909, p. 7). A partir dessa preocupação, a Diretoria sugeriu que nas regiões agrícolas montanhosas deveriam ser desenvolvidas outras atividades, como a criação de suínos, que ocupava um lugar importante na exportação e não exigia grande número de *braços para o trabalho*. Também afirmou que para resolver o problema de escassez de grãos, a solução seria colonizar e adquirir “terras boas e bem situadas para o plantio de cereais” (RELATÓRIO, 1909, p. 8).

Dois consequências básicas se desencadearam dessas preocupações: a diversificação da produção e a ampliação da ocupação das áreas florestais. Assim, a existência de uma boa estrutura viária era condição fundamental para o desenvolvimento econômico e industrial, pois era por onde se transportava a produção. Em outras palavras, o emprego de processos aperfeiçoados de cultivo não bastaria, se os fretes continuassem dificultando o escoamento. Era necessária uma ação estatal, no sentido de estabelecer uma viação conveniente. Como se investiu em pequenas propriedades, com o intuito de que essas implementassem e fortalecessem a agricultura no estado, não era possível haver núcleos coloniais organizados em centros agrícolas sem que se dispusesse de possibilidades de comercialização dos produtos, com estradas internas, para circulação intra e inter colônias, bem como acesso às vias férreas, a fim de alcançar mercados maiores.

Outra forma de proceder a colonização e, conseqüentemente, estabelecer a intervenção do Estado na ocupação da terra foi a preocupação com o modelo de preservação das florestas, inclusive elaborando instruções e proposições para tal. Entre estas, a de que era necessário continuar a delimitação das florestas e acabar com o *intruso, o maior inimigo das florestas*, além de discriminar as terras



públicas das particulares, ampliar a inspeção florestal e fixar os *intrusos* nas áreas que lhes é permitida derrubar, transformando-os em proprietários. Em contrapartida, o elemento que preponderou foi que o governo republicano rio-grandense apresentou várias formas para vender as terras consideradas devolutas, mesmo com florestas, em alguns casos, aos antigos ocupantes das referidas áreas.

Além disso, para ampliar a extensão dos terrenos a serem negociados e manter o controle sobre uma área maior, foram demarcadas as terras indígenas, reduzindo-as em relação à ocupação tradicional. A responsável por isso foi a Comissão de Terras de Passo Fundo, que estava encarregada da demarcação nos municípios de Passo Fundo, Lagoa Vermelha e Palmeira (Nonoai). A Comissão determinou o início imediato do trabalho de medição, pelo toldo situado na margem esquerda do rio Ligeiro (RELATÓRIO, 1910, p. 114). Chama a atenção o fato de que este toldo ficava dentro da área em que o governo estadual estava realizando as indenizações em terras, por ter ocupado outras áreas de particulares, tornando-se necessário discriminar e demarcar as áreas indígenas, para liberar o restante.

Entre 1911 e 1912, outras seis áreas foram demarcadas (de um total de 9 que o executivo estadual administrou até a década de 1930). Os grupos indígenas, principalmente Kaingang, resistiram ao processo de demarcação e redução de seus territórios e continuaram, até hoje, tentando retomá-los, com um movimento muito intenso a partir dos anos 1990, gerando conflitos com os pequenos proprietários lá inseridos nos anos 1920 e 1930. Leonice Alves (2002) concluiu que este foi mais um expediente utilizado “pelo governo do Estado para apropriar-se das terras indígenas, considerando estas populações já incorporadas à civilização, convertidos então em trabalhadores nacionais” (ALVES, 2002, p. 237), além de demonstrar as intenções governamentais para esses grupos sociais. Nesta mesma linha, Luiza Kliemann (1986) afirmou que “a proteção aos índios [...] permitiu ao Estado a ingerência sobre as terras reservadas aos nativos, bem como sobre as suas condições de vida” (KLIEMANN, 1986, p. 140).

Para tentar sanar os problemas de infraestrutura viária, o governo estadual criou um novo Plano de Viação do Estado, em 1913.



Este plano tinha como objetivo desenvolver as vias de transporte, “intensificando o comércio entre Porto Alegre e o interior do Estado, em especial a região serrana, que necessitava escoar a madeira e a erva-mate, cuja produção crescia vertiginosamente, em razão da ocupação populacional [...] do Alto Uruguai” (ALVES, 2002, p. 137). O Plano envolveu as modalidades de transporte ferroviário, fluvial e rodoviário (RIO GRANDE DO SUL, 1913, p. 369-373). Dessa forma,

o plano de viação da região norte do Estado compreendeu, além do desenvolvimento do transporte hidroviário, a construção de uma linha-tronco ferroviária que acompanharia o curso do rio Uruguai, ligando as atuais cidades de Torres e Uruguaiana, com uma extensão de aproximadamente 1.100 Km. Ao cruzar pela colônia de Erechim, esta linha férrea ligar-se-ia com a estrada Rio Grande-Rio de Janeiro. Estabeleceu-se o Porto de Torres como o principal porto do Estado, visto que mais próximo do centro do país, mercado consumidor dos produtos gaúchos. (ALVES, 2002, p. 223).

A construção da estrada de ferro facilitaria o trabalho de colonização das terras públicas e ligaria todo o norte do estado com os centros consumidores. Seria uma obra monumental, no entanto sequer foi iniciada. Mesmo assim, serviu como atrativo para o comércio estatal de terras e a consequente ampliação da densidade demográfica. Por isso, a insistência para que a Diretoria de Terras e Colonização continuasse a “inspecionar e fiscalizar os serviços concernentes à discriminação, medição e demarcação de terras públicas; legitimação das posses; concessão e venda das terras pertencentes ao Estado, e ainda, dirigir e fiscalizar os trabalhos relativos à colonização do Estado” (REGULAMENTO *apud* IOTTI, 2001, p. 851).

A possibilidade de construção da via férrea foi fundamental para o desenvolvimento de muitas dessas regiões, tal como era o pretendido pelo poder público estadual. Os novos núcleos coloniais (ou ampliação dos existentes) deveriam ser estabelecidos em lugares servidos ou a serem servidos pela infraestrutura proporcionada pelo poder público, ou seja, todos no contorno do rio Uruguai, por



exemplo, a colônia Guarani (fundada em 1891), a Erechim (fundada em 1908) e a Santa Rosa (fundada em 1915). Em menos de um ano, esta última já contava com 4.340 pessoas.

Desde sua criação, o município de Palmeira foi preocupação constante da Diretoria, porque havia muitas questões por resolver. “Os intrusos são em número elevado, especialmente no lugar denominado Fortaleza. E só esta situação justificaria a presença da Comissão [...]. Porém, uma circunstância de muito maior importância indica a conveniência de agir-se ali sem demora” (RELATÓRIO, 1916, p. 159). O relatório referia-se às águas termais sulfurosas do Mel, que foram encontradas contíguas ao arroio do Mel, afluente do rio Uruguai, a dois quilômetros deste e, distando cerca de 100 quilômetros de Palmeira, atravessando as terras povoadas de *intrusos* de Fortaleza.

A região de Fortaleza era coberta por densas florestas de ervais que, na época do Império, pela legislação e mentalidade local, foram consideradas de *serventia coletiva*, já que a prática do trabalho em mutirão era muito corriqueira. Em função desse costume, muitos posseiros se estabeleceram nas margens das matas, para viverem da coleta de erva-mate nas áreas consideradas, por eles, de uso comum, mas que o poder público tinha denominado de devolutas, portanto, propriedade do Estado. Mesmo assim, nesse lugar, os posseiros (*intrusos*) continuaram resistindo às ações do governo por mais tempo (ZARTH, 1997).

A vila de Palmeira distava aproximadamente 65 quilômetros da estação Santa Bárbara, da linha férrea Santa Maria - Passo Fundo, trajeto que contava com via para transporte rodoviário. O problema era a outra parte do caminho até as águas do Mel, onde não havia estrada de rodagem. Além disso,

o plano do aproveitamento das águas do Mel acha-se facilitado como ligado ao plano geral de organização colonial das terras do município [...]. A utilização das águas constituirá mais um aspecto atraente da colonização, dando a este serviço uma feição particular, e um interesse que pode ser de grande alcance na evolução do Estado. É conhecida a importância para os respectivos países, na Europa, das



estações de águas minerais naturais, térmicas ou frias, e mesmo em nosso País, conforme os exemplos de S. Paulo, e Minas. Em Poços de Caldas, as águas são igualmente sulfurosas. (RELATÓRIO, 1916, p. 160).

A exploração das águas do Mel foi de grande interesse para o Estado, porque “a estação balnear tanto pode estimular os trabalhos de colonização ali, como estes constituírem mais uma vantagem e atrativo para os banhistas, pelos encantos da vida agrícola e a utilidade direta desta na alimentação” (RELATÓRIO, 1916, p. 160-161). Em função dessa situação específica, a Comissão de Terras e Colonização, por determinação do presidente (a função corresponde, hoje, a de governador) do estado Rio Grande do Sul, determinou a realização de estudos e planejamento para o estabelecimento de um povoado junto da *estação balnear*. Os atrativos para os novos colonizadores seriam dois: as águas termais e a existência de um núcleo populacional com um povoado minimamente estruturado.

Considerações finais

A parte norte do Rio Grande do Sul, particularmente a que margeia o rio Uruguai, tem uma formação e configuração socioespacial bastante específica, em função de projetos e ações do poder público que, no início do século XX, direcionou seu processo de ocupação, apropriação e povoamento. A Diretoria de Terras e Colonização, ali instalada a partir de 1908, foi o aparelho estatal que coordenou e garantiu o controle do Estado sobre a terra. Em decorrência, o governo passou a comercializar terras devolutas para implementar seu entendimento de desenvolvimento regional, seguindo uma ótica que proporcionasse *rendas para os cofres públicos*, iniciando os primórdios do que caracterizará essa região até a atualidade.

Uma das consequências de tal projeto político foi a redução das áreas dos indígenas e dos caboclos, liberando-as para novos povoadores, além da derrubada das densas florestas, que tinham partes cobertas de erva-mate. Também é possível observar a inserção de novos produtos agrícolas e consequente investimento em infraestrutura, particularmente a construção de estradas. Em



síntese, pode-se afirmar que a ampliação da ocupação do norte do Rio Grande do Sul se concretizou, prioritariamente, a partir do processo de comercialização das terras devolutas, o que permitiu o aumento da população vinda de outras regiões, não sem antes gerar conflitos com os posseiros caboclos e indígenas, comumente chamados de intrusos.

Também foi objetivo governamental ordenar a ocupação da região, lucrar com o comércio da terra e levar as técnicas consideradas modernas de produção aos habitantes locais. Em outras palavras, os republicanos pretendiam um crescimento numérico de pessoas, bem como povoar a região, principalmente com imigrantes, para tornar os índios e os caboclos mais civilizados. A partir disso, objetivavam fortalecer o progresso do estado, sintonizando com as concepções do ideário nacionalista, defensor de uma maior integração e a formação de um povo identificado com os interesses do país e do estado.

Portanto, a formação socioespacial e histórico-cultural no norte do Rio Grande do Sul sofreu direcionamento do poder público, principalmente estadual. O Estado agiu, prioritariamente, através de um dos seus aparelhos, a Diretoria de Terras e Colonização, com a função de manter e intensificar o controle da terra e direcionar o processo de ampliação populacional. Com isso, conseguiu estabelecer uma formação social, cultural, espacial e histórica que se caracterizou pela derrubada das florestas e, em seu lugar, o surgimento de inúmeros povoados.

REFERÊNCIAS

ALVES, Leonice Aparecida de Fátima. **Colonização, modernização agrária e grilagem**: faces de uma mesma ação pública (Rio Grande do Sul - 1889-1930). São Leopoldo: UNISINOS, 2002. (Dissertação de Mestrado).

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo**: séculos XV-XVIII (os jogos das trocas). São Paulo: Martins Fontes, 1996. Vol. 2.



CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (org.). **Domínios da História**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CARDOSO, Ciro Flamarion. **Agricultura, escravidão e capitalismo**. Petrópolis: Vozes, 1982.

CASTRO, Hebe Maria Mattos de. **Ao sul da história: lavradores pobres na crise do trabalho escravo**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. **Estranhos em seu próprio chão: o processo de apropriações e expropriações de terras na província de São Pedro do Rio Grande do Sul (o Vale do Taquari no período de 1840-1889)**. São Leopoldo: UNISINOS, 2004. (Dissertação de Mestrado).

GONÇALVES, Carlos Torres. [Carta]. Destinatário: Borges de Medeiros. 8 de setembro de 1908. ABM-IHGRGS.

IOTTI, Luiza Horn (org.). **Imigração e colonização: legislação de 1747 a 1915**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Caxias do Sul: EducS, 2001.

JORNAL **A Voz de Palmeira**. nº 5, de 5 de junho de 1927. AMPM.

KLIEMANN, Luiza H. S. **RS: terra & poder - história da questão agrária**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986. Série Documenta 21.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **História da agricultura brasileira: combates e controvérsias**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

NASCIMENTO, José Antonio Moraes do. A primeira Legislação agrária republicana rio-grandense: aparato legal para controlar o acesso à terra. **Antíteses**, Londrina, v.12, n. 24, p. 319-343, jul.-dez. 2019a.

NASCIMENTO, José Antonio Moraes do. Um projeto de desenvolvimento regional do governo republicano rio-grandense. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, Rio Grande, v. 11, nº 22, julho-dezembro de 2019b.



QUEIROZ, Maria Izaura Pereira. **O campesinato brasileiro: ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil.** Petrópolis/São Paulo: Vozes/Edusp, 1973.

RELATÓRIO da Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas. Apresentado ao Exm. Sr. Dr. Carlos Barbosa Gonçalves, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Secretário de Estado Cândido José Godoy. 10/09/1910. Porto Alegre: Oficinas Typográficas da Livraria do Globo. 1910. **AHRGS.** Relatórios. Obras Públicas. **OP 24.**

RELATÓRIO da Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas. Apresentado ao Exm. Sr. Dr. Carlos Barbosa Gonçalves, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Secretário de Estado Cândido José Godoy. 27/08/1909. Porto Alegre: Oficinas Graphicas Da Livraria do Globo. 1909. **AHRGS.** Relatórios. Obras Públicas. **OP 20.**

RELATÓRIO da Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas. Apresentado ao Sr. General Salvador Aires Pinheiro Machado, Vice-Presidente em exercício do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Secretário de Estado Interino Dr. Protásio Alves. 9/09/1916. Porto Alegre: Oficinas Graphicas d'A Federação. 1916. **AHRGS.** Relatórios. Obras Públicas. **OP 41.**

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Legislação Estadual**, 1913. p. 369-373. **Solar dos Câmaras.**

SILVA, Francisco Carlos Teixeira; LINHARES, Maria Yedda L. Região e história agrária. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 15, 1995.

SOARES, Mozart Pereira. **Santo Antônio da Palmeira.** Porto Alegre: BELS, 1974.

ZARTH, Paulo Afonso. **Do arcaico ao moderno: o Rio Grande do Sul agrário do século XIX.** Ijuí: Editora da UNIJUÍ, 2002.

ZARTH, Paulo Afonso. **História Agrária do Planalto Gaúcho 1850-1920.** Ijuí: Editora da UNIJUÍ, 1997.



SOBRE OS AUTORES E AUTORAS

ÂNGELA CRISTINA TREVISAN FELIPPI é graduada em Comunicação Social/Jornalismo (UFSM), Doutora em Comunicação Social (PUCRS), com pós-doutorado em Comunicação – Recepção e Cultura (UCU/Uruguaí). Professora dos Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e dos cursos de Comunicação Social da Universidade de Santa Cruz do Sul. Líder do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Regional e Processos Socioculturais (CNPq). E-mail: angela@unisc.br

CIDONEA MACHADO DEPONTI Economista (UFSM); Especialista em Desenvolvimento Rural e Agroecologia (UFRGS); Mestre em Integração Latino-Americana (UFSM); Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS); Pós-Doutora em Sociologia do Desenvolvimento (PPGS/UFRGS). Pesquisadora e Professora Adjunta do Programa em Desenvolvimento Regional (UNISC-RS). Editora da Revista Redes. Diretora Sul da RETE. E-mail: cidonea@unisc.br

CLÁUDIA TIRELLI é Doutora em Sociologia pela UFRGS; Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Líder do Gedep (Grupo de Estudos sobre Democracia e Políticas Públicas/ Cnpq). Nos últimos anos vem pesquisando temas referentes às relações entre Estado e sociedade civil, políticas públicas, movimentos sociais, associativismo e arranjos institucionais participativos. E-mail: ctirelli@unisc.br

ERICA KARNOPP é Professora Doutora em Geografia pela Universität Tübingen - Alemanha. Docente e Pesquisadora do Departamento de História e Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado da UNISC. E-mail: erica@unisc.br



FERNANDO BATISTA BANDEIRA DA FONTOURA - Contador, especialista em Gestão e Custos, MBA em Gestão empresarial, Mestre em Administração EBAPE- FGV RJ, doutor em Desenvolvimento Regional PPGDR/UNISC. Pós- doutorando em Desenvolvimento Regional- Gestão Organizacional e Dinâmicas de Mercado- Unijuí. Professor universitário em vários cursos de graduação e pós-graduação lato sensu. Professor Colaborador do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional – PPGDR/UNISC. Diretor Financeiro da UNISC e Consultor Empresarial.

GRAZIELLE BETINA BRANDT é Relações Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2001) e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2004). É doutora em Desenvolvimento Regional pela *Université du Québec à Rimouski* -UQAR (2010), Canadá. Pós-doutora no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul PROPUR/UFRGS (2018). Docente e pesquisadora do Departamento de Comunicação Social e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Foi bolsista Fulbright no *Multinational Institut of American Studies* na *New York University* (2018). Professora visitante da *New York University* (2018-2019), NYU/Steinhardt, no Programa de Educação, Cultura e Desenvolvimento. Possui experiência nas áreas do planejamento urbano e regional e temáticas ligadas à comunicação social, atuando principalmente nos seguintes temas de pesquisa: migrações, deslocamentos, desenvolvimento territorial e desenvolvimento urbano. E-mail: grazielle@unisc.br

JAIME MIGUEL WEBER é graduado em Engenharia Agrônômica (UFPEL); tem pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA-UFRJ); é mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional (UNISC); bolsista CAPES. Atuação principal nos seguintes temas: organização social, assistência técnica e extensão rural; gestão de projetos; agroindústrias familiares rurais; agroecologia e feiras da agricultura familiar.



JOSE ANTONIO MORAES DO NASCIMENTO é Graduado em História pela Universidade Federal de Santa Maria (1997), especialista em História do Brasil pela mesma Universidade (1998), mestre (2000) e doutor (2007) em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2007). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de História, da Universidade de Santa Cruz do Sul. Líder do Grupo de Pesquisa Formação sócio-histórica regional. Coordenador do Centro de Documentação da Unisc – CEDOC, desde 2014. E-mail: josenasc@unisc.br; <http://lattes.cnpq.br/5702280555509548>; <https://orcid.org/0000-0002-0083-1918>

JOVANI AUGUSTO PUNTEL é Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pesquisador e Consultor Independente. E-mail: jovanipuntel@gmail.com

MARCO ANDRÉ CADONÁ é graduado em Filosofia (UNIJUÍ), Mestre em Sociologia (UFRGS) e Doutor em Sociologia Política (UFSC). É professor e pesquisador na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), onde atua nas áreas de Sociologia Política, Sociologia do Desenvolvimento e Sociologia do Trabalho. E-mail: cadona@unisc.br

MARKUS ERWIN BROSE é PhD em Sociologia Política (Universidade Osnabrück/Alemanha), professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNISC desde 2016 e Coordenador do Grupo de Estudo Clima e Poder. E-mail: markus@unisc.br

MIZAEL DORNELLES é Geógrafo formado pela UNISC, Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR-UNISC. Bolsista CAPES, atuando principalmente nos seguintes temas: Teorias do Desenvolvimento Regional, Ensino de Geografia e Produção de tabaco e cigarros. E-mail: geomiza@yahoo.com.br

ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA é Geógrafo pela PUCRS, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela UFSC).



Pós-Doutorado em Geografia e Planejamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES (BEX 7352/14-0). Pesquisador do CNPq - 2. Pesquisador Visitante do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa – CICS.NOVA. Professor titular e pesquisador do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Líder do GEPEUR – Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. Seus temas de interesse são desenvolvimento regional, planejamento territorial, desenvolvimento urbano, urbanização em cidades médias, policentrismo e coesão territorial, rede urbana e organização territorial. E-mail: rlls@unisc.br

ROSANE BERNARDETE BROCHIER KIST é Assistente Social (UNISC); Mestre e Doutora em Serviço Social (PUCRS); Pós-Doutora em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC). Bolsista DOCFIX (CAPES/FAPERGS) inserida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC) no período de 2012 a 2016. Mediadora Cível, Instrutora e Facilitadora de Círculos da Justiça Restaurativa e Construção da Paz. E-mail: rosanekist2009@hotmail.com.

SILVIA VIRGINIA COUTINHO AREOSA Psicóloga. Mestre em Psicologia Social e da Personalidade. Doutora com pós-doutorado em Serviço Social – PUCRS. Professora do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e coordenadora do Mestrado Profissional em Psicologia da UNISC. Conselheira Municipal (CMI de Santa Cruz do Sul). Membro do CTAA/Subcolegiado de Saúde e Bem-Estar e Serviços-MEC. Editora da Revista PSI UNISC. E-mail: sareosa@unisc.br

SILVIO CEZAR AREND é Economista (FISC, 1999), Mestre em Economia Rural (UFRGS, 1993) e Doutor em Economia (UFRGS, 2001). Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) desde 1990, pesquisador e orientador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). E-mail: silvio@unisc.br



TANISE DIAS FREITAS é Socióloga (UFSM). Mestre em Ciências Sociais (UFSM-RS). Doutora em Sociologia (UFRGS). Pós-Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UNISC-RS). Pesquisadora de Políticas Públicas, Gestão Pública, Desenvolvimento. Atua em Projetos de Pesquisa sobre o Conselho Regional do Vale do Rio Pardo (COREDE) e Projeto Internacional sobre Políticas Públicas no Brasil e Chile. E-mail: tanisediasfreitas@gmail.com

VIRGINIA ELISABETA ETGES, Doutora em Geografia pela USP, com Pós-Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Técnica de Berlim. Docente e pesquisadora do Curso de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul e é também pesquisadora do CNPq. E-mail: etges@unisc.br



Para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), a produção do conhecimento na área do Desenvolvimento Regional implica, necessariamente, em uma abordagem interdisciplinar. Trata-se de analisar o tema na sua complexidade, em que aspectos qualitativos adquirem relevância, na medida em que se parte do pressuposto de que uma região é resultante de um processo histórico de construção social, marcado por limitações e potencialidades que a particularizam, e por relações e interações socioespaciais em diferentes temporalidades e espacialidades.

Com base nessa perspectiva teórica, essa coletânea de textos tem o objetivo de divulgar as contribuições dos docentes do PPGDR-UNISC sobre o pensamento e a análise dos processos e políticas de desenvolvimento regional. A presente coletânea também é alusiva à exitosa trajetória de 25 anos de ensino, pesquisa e extensão do PPGDR-UNISC no campo do Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Ângela Cristina Trevisan Felippi
Cidonea Machado Deponti
Cláudia Tirelli
Erica Karnopp
Fernando Batista Bandeira da Fontoura
Grazielle Betina Brandt
Jaime Miguel Weber
José Antonio Moraes do Nascimento
Jovani Augusto Puntel
Marco André Cadoná
Markus Erwin Brose
Mizael Dornelles
Rogério Leandro Lima da Silveira
Rosane Bernardete Brochier Kist
Sílvia Virgínia Coutinho Areosa
Sílvio Cezar Arend
Tanise Dias Freitas
Virgínia Elisabeta Etges

