

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CHAPECÓ
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ANA JULIA BARZOTTO

**PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
A ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL PRODUTIVA FUMAGEIRA NO RIO GRANDE DO
SUL**

**CHAPECÓ
2022**

ANA JULIA BARZOTTO

**PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
A ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL PRODUTIVA FUMAGEIRA NO RIO GRANDE DO
SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alberto Scherma

CHAPECÓ

2022

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Barzotto, Ana Julia

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A
ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL PRODUTIVA FUMAGEIRA NO RIO
GRANDE DO SUL / Ana Julia Barzotto. -- 2022.
107 f.

Orientador: Doutor Ricardo Alberto Scherma

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Geografia,
Chapecó, SC; Erechim, RS, 2022.

1. Planejamento. 2. Produção de Fumo. 3.
Especialização Fumageira. 4. Planejamento e
Desenvolvimento Regional. I. Scherma, Ricardo Alberto,
orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III.
Título.

ANA JULIA BARZOTTO

**PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
A ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL PRODUTIVA FUMAGEIRA NO RIO GRANDE DO
SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 05/07/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Alberto Scherma - UFFS
Orientador

Prof. Dra. Juçara Spinelli – UFFS
Avaliadora

Prof. Dra. Daniella Reche – UFFS
Avaliadora

Dedico este trabalho a minha família que
me apoiou nessa etapa acadêmica e
pelos aprendizados na vida rural, base da
minha motivação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Elvino e Noeli, e meu irmão Luiz Eduardo, pelo apoio emocional e financeiro durante essa trajetória, uma fase conturbada entre ser pesquisador e também dar início a vida profissional como arquiteta, em meio a pandemia do Corona Vírus.

Agradeço a minha tia Tânia, a minha sócia Neryane e amiga Dulcemar, que estiveram comigo diariamente, me ouvindo falar sobre esta pesquisa e me dando apoio e incentivo para não desistir.

Agradeço aos professores da geografia que me acolheram nesse novo desafio, e com os quais muito pude aprender. Ao meu Professor Orientador Ricardo Scherma que teve paciência e compreensão durante esses anos, contribuindo com sua experiência como pesquisador.

Aos colegas do curso que compartilharam os momentos de indignação e sofrimento, mas também muitos momentos de descontração. Faço um agradecimento em especial as colegas Priscila e Izabela, que se tornaram minhas grandes amigas, com as quais compartilhei dúvidas, certezas, caronas e risadas.

Por fim, agradeço a Universidade Federal da Fronteira Sul, que me acolheu durante minha graduação e também na pós-graduação. Enfim, a todos que estiveram comigo durante essa caminhada.

“Numa economia como a brasileira, que tem imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, e um potencial enorme de recursos não utilizados, abandonar a ideia de planejamento é renunciar à ideia de ter um governo efetivo. (Celso Furtado, 2009.)

RESUMO

Esta pesquisa investiga e debate a especialização fumageira na microrregião de Santa Cruz do Sul, maior produtora e exportadora de fumo do Brasil, e suas consequências sobre o uso desse território. Esta pesquisa analisa as ações de planejamento que acontecem em diferentes escalas e como esses planos apresentam as questões relacionadas a monocultura do fumo. Com base qualitativa e quantitativa, aborda questões de materialismo histórico e também questões atuais para melhor caracterização dessa microrregião. Estruturada em quatro capítulos, onde no primeiro é realizada a compreensão teórica com uma perspectiva histórica de como surge o Planejamento enquanto política de desenvolvimento regional. No segundo capítulo acontece a aproximação com o tema, através do estudo sobre produção de fumo no Rio Grande do Sul, políticas públicas, e as especificidades regionais. No terceiro capítulo analisa-se os diferentes instrumentos de planejamento e desenvolvimento vinculados à microrregião de Santa Cruz do Sul, selecionando entre diagnóstico e ações, os pontos mais importantes relacionados à especialização regional, que apontam as ações futuras sobre esse território. A base teórica é composta autores de diferentes áreas do conhecimento como Milton Santos (2000, 2001), Carlos Brandão (2012), Roberto Lobato Córrea (1992), Celso Furtado (2009), Rogério Leandro da Silveira (2015), entre outros. O resultado apresentado nas considerações finais reforça a importância econômica da produção de fumo para a microrregião em questão, e também para outras regiões do estado e do Brasil. Mesmo com a existência do Comitê Convenção Quadro contra o Tabaco no Brasil, a produção de fumo não possui uma previsão de fim, mesmo assim a cultura vem sendo negligenciada, o que amplia as desigualdades regionais e a instabilidade econômica, implicando consequências graves, principalmente para o produtor rural. Com isso, as ações de planejamento regionais continuam sendo superficiais em relação a especialização regional.

Palavras-chave: Especialização Regional, Região, Planejamento, Produção de Fumo.

ABSTRACT

This research investigates and debates the tobacco specialization in the micro-region of Santa Cruz do Sul, the largest tobacco producer and exporter in Brazil, and its consequences on the use of this territory. This research analyzes the planning actions that take place at different scales and how these plans present the issues related to tobacco monoculture. With a qualitative and quantitative basis, it addresses issues of historical materialism as well as current issues for a better characterization of this micro-region. Structured in four chapters, in the first, the theoretical understanding is executed with a historical perspective of how Planning arises as a regional development policy. In the second chapter, the approach to the theme takes place, through the study of tobacco production in Rio Grande do Sul, public policies, and regional specificities. The third chapter analyzes the different planning and development instruments linked to the micro-region of Santa Cruz do Sul, selecting between diagnosis and actions, the most important points related to regional specialization, which indicate future actions on this territory. The theoretical basis is composed of authors from different areas of knowledge such as Milton Santos (2000, 2001), Carlos Brandão (2012), Roberto Lobato Côrrea (1992), Celso Furtado (2009), Rogério Leandro da Silveira (2015), among others. The result presented in the final considerations reinforces the economic importance of tobacco production for the micro-region in question, and also for other regions of the state and Brazil. Even with the existence of the Framework Convention Committee against Tobacco in Brazil, the production of tobacco does not have an end prediction; however, under this discourse, the culture has been neglected, which increases regional inequalities and economic instability, implying serious consequences, primarily for the rural producer. Therefore, regional planning actions continue to be superficial in relation to regional specialization.

Keywords: Regional Specialization, Region, Planning, Tobacco Production.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Estimativa de população por Município em 2021	32
FIGURA 2: Os 28 COREDEs e suas regiões de abrangência.....	41
FIGURA 3 - Síntese das etapas do Planejamento Estratégico.....	42
FIGURA 4 – Regiões Funcionais de Planejamento	43
FIGURA 5: Foto de uma lavoura de fumo em Gramado Xavier-RS.....	47
FIGURA 6: Distribuição da produção de tabaco no Sul	49
FIGURA 7: Página do Anuário Brasileiro do Tabaco 2021	50
FIGURA 8: Área plantada de Tabaco no RS nas últimas duas décadas	51
FIGURA 9: Mapa de localização da microrregião de Santa Cruz do Sul	59
FIGURA 10: Habitantes por cidade da Microrregião de Santa Cruz do Sul.	61
FIGURA 11: Distribuição da população Urbana/Rural na Microrregião de Santa Cruz do Sul.....	62
FIGURA 12: Área plantada de fumo na microrregião de Santa Cruz do Sul	63
FIGURA 13: Percentual do Valor de Produção de Tabaco Sobre o Valor de Produção Total (2014) por município da Microrregião de Santa Cruz do Sul.	63
FIGURA 14: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (2020).....	65
FIGURA 15: PIB per capita (2018) por município.....	66
FIGURA 16: Concentração de Empresas Fumageiras na Microrregião de Santa Cruz do Sul.....	67
FIGURA 17 – Sede da Empresa Souza Cruz (BAT) em Santa Cruz do Sul	67
FIGURA 18: Pórtico de entrada na cidade Santa Cruz do Sul.....	69
FIGURA 19: Mapa da Região Funcional 2 - COREDE Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo	82
FIGURA 20: Síntese apresentada pelo PPA	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Apresentação de Planos	73
Quadro 2: Carteira de Projetos Prioritários Vale do Rio Pardo.....	75
Quadro 3: Síntese – Pontos em Destaque	78
Quadro 4: Matriz Regional de Potencialidades e Desafios, Riscos e Limitações – Adaptado	79
Quadro 5: Síntese de projetos prioritários ligados a especialização do fumo	83
Quadro 6: Síntese dos programas apresentado pelo PPA	85
Quadro 7: Síntese das informações CBH Rio Pardinho e Rio Pardo.....	89
Quadro 8: Caracterização ocupação da CBH Rio Pardo e Rio Pardinho	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFUBRA - Associação dos Fumicultores do Brasil

AMVARP - Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo

CAI Complexos Agroindustriais

CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica

COMUDE - Conselho Municipal de Desenvolvimento

CONICQ - Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos

COREDE-VRP – Conselho Regional do Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo

CQCT - Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos

ha - Hectare

MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PDFF - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PIB - Produto Interno Bruto

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SC - Santa Catarina

SINDITABACO – Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	20
1.1 DESENVOLVIMENTO E O SUBDESENVOLVIMENTO: O CASO BRASILEIRO.	21
1.1.1 Redes, território usado e regionalização: Qual a importância no planejamento?	26
1.2 A IMPORTÂNCIA DAS CIDADES PEQUENAS NA REGIONALIZAÇÃO E NO PLANEJAMENTO.....	29
1.3 AS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	34
1.3.1 A implementação das políticas de desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul.	39
2 O PROCESSO DE ESPECIALIZAÇÃO FUMAGEIRA NO RIO GRANDE DO SUL	45
2.1 A TRANSFORMAÇÃO DA BASE AGROINDUSTRIAL BRASILEIRA	45
2.2 A CULTURA DO FUMO.....	47
2.3 A ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL DO FUMO NO RIO GRANDE DO SUL.	54
2.3. CARACTERIZAÇÃO DA MICRORREGIÃO DE SANTA CRUZ DO SUL.....	59
2.3.1. A influência das indústrias fumageiras no planejamento da microrregião de Santa Cruz do Sul.	68
3 ANÁLISE DOS PLANOS ESTRATÉGICOS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LIGADO A MICRORREGIÃO DE SANTA CRUZ DO SUL	73
3.1 PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO VALE DO RIO PARDO (2015-2030)	74
3.1.1 Caracterização e Diagnóstico Regional	75
3.1.2 Matriz FOFA, Diretrizes e Estratégias.....	79
3.2 PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL 2015-2030: PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS DAS REGIÕES FUNCIONAIS.....	81

3.3	PLANO PLURIANUAL RIO GRANDE DO SUL PARA REGIÃO FUNIONAL 2 – 2020- 2022.....	84
3.4	COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	87
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
	REFERÊNCIAS	98

INTRODUÇÃO

A microrregião de Santa Cruz do Sul situada no Vale do Rio Pardo, na parte central do Estado do Rio Grande do Sul, é composta por 16 municípios, e conhecida nacionalmente pela sua especialização na cultura do fumo. É nesta microrregião que estão concentradas as maiores multinacionais do setor, sendo responsáveis pelo processamento de 80% do produto que é produzido nos três estados do sul do país.

Milton Santos (1994) define uma região especializada como uma região funcional aos mercados internacionais, levando a uma grande dependência de um produto destinado principalmente a exportação, o que causa demasiada vulnerabilidade econômica e política. Com isso, reflete-se sobre o futuro da indústria de fumo no Brasil, e principalmente nesta microrregião.

Diante da competitividade econômica imposta pelo capitalismo, as regiões passam por intensos processos de especialização regional. Para Santos (1994), a especialização de uma região a caracteriza como uma região funcional aos mercados internacionais, sendo um compartimento produtivo, onde forças de coesão se estabelecem com uma combinação de competências técnicas locais, combinando interesses políticos distantes e sugerindo também a designação de região competitiva.

As principais mudanças nas regiões brasileiras são consequências diretas da revolução verde, que marca o início da modernização agrícola no país (1960) e colabora para o crescimento de algumas culturas que se mostraram mais produtivas com o uso do pacote tecnológico que foi difundido pelas grandes empresas em parceria com o Estado. Os complexos agroindustriais são resultado da integração entre agricultura e a indústria, essa mesma fase que permitiu a industrialização do país, trouxe também problemas sérios com o aumento da concentração fundiárias e expulsão dos pequenos produtores do campo (FREDERICO, 2013).

É a partir de 1990 que uma nova fase se inicia, com a descentralização do Estado e o início de uma agricultura científica globalizada que passa a seguir novos padrões. Com a "desregulamentação" dos mercados e a abertura comercial houve a internacionalização dos circuitos espaciais produtivos e a transformação do padrão agrícola antes ligada a centralidade do Estado, que então torna-se uma agricultura globalizada, e essa mundialização da produção tornou o "mundo" um parceiro inconstante e pouco confiável para os produtores (CASTILLO; FREDERICO, 2010).

Soma-se a esse mercado definido por Milton Santos (2000) como abstrato e com uma concorrência invisível os preços internacionais sem nenhuma possibilidade de controle local. Dentre as consequências dessa abertura comercial acontece o investimento deliberado internacional e a entrada de empresas multinacionais que passam a ter grande controle do território. A menor atuação do Estado faz com que essas empresas passem a concentrar os pacotes tecnológicos que irão integrar os produtores, surgindo a especialização funcional das cidades locais e intermediárias para atender principalmente ao nexo produtivo do campo (RENK, WINCKLER, 2020).

As indústrias fumageiras são as pioneiras na implantação do sistema de integração baseado na agricultura familiar, participando de todo o ciclo de produção, através do financiamento de insumos, assistência técnica e compra da safra, que vinculam os produtores ao pacote tecnológico. O processo de integração dos agricultores, está relacionado a modernização da agricultura, característica das transformações tecnológicas nos processos produtivos (SILVA, 1999).

A produção de fumo, uma cultura marcada pelo uso de agrotóxicos, é atualmente a principal fonte de economia dessa região, estando fortemente presente também em outras regiões do Rio Grande do Sul, bem como nos estados de Santa Catarina e Paraná. Embora observa-se um declínio na quantidade de áreas plantadas desde 2010, e a situação dos produtores rurais dependentes dessa cultura tenha se agravado ainda mais nos dois últimos anos, devido à ausência de reajustes de preços na produção, o fumo continua possuindo um papel decisivo na organização da microrregião, principalmente no âmbito agrícola. A produção fumageira está ligada diretamente à cadeia global, e coloca a região em situação de vulnerabilidade diante do mercado externo, dominado por um pequeno número de grandes empresas (BREITBACH, 2014).

Observa-se que as cidades pequenas dentro desta especialização, bem como de outras culturas, são potencialmente aquelas que também ficam mais dependentes política e economicamente no contexto regional. Com isso, o estudo das cidades pequenas, que representam mais de 67% dos municípios brasileiros, segundo estimativas do IBGE (2021), são de extrema importância nos estudos de regionalizações, visto que as transformações da modernização da agricultura modificaram também as relações de hierarquias entre as cidades, havendo o grande crescimento das cidades de porte médio e a interferência na estabilidade econômica das pequenas.

Para Santos, as necessidades de consumo urbanas podem ser satisfeitas através das relações regionais, sem a existência de um excedente. Isso porque as cidades pequenas perdem a sua função de coletora de produtos, e assumem a de redistribuidoras de bens e serviços.

A microrregião de Santa Cruz do Sul está localizada no Vale do Rio Pardo do Rio Grande do Sul, e é responsável atualmente pela maior produção e industrialização do fumo no Brasil. Em escala mundial, o Brasil é o segundo maior produtor de fumo, e maior exportador, concentrando nos três estados do Sul cerca de 10 indústrias transnacionais. Neste território, é produzido 95% do tabaco brasileiro, cultivado por aproximadamente 186 mil famílias de agricultores em propriedades com área média de 16 hectares (SILVEIRA; DORNELLES, 2013). Segundo o COREDE Vale do Rio Pardo:

“Na Indústria de Transformação, a Fabricação de Produtos do Fumo concentra 80% da produção, o que demonstra a dependência da Região em relação a esse produto.” (COREDE-VRP, 2017)

O papel decisivo do fumo na organização da região, principalmente no âmbito agrícola, está ligado diretamente à cadeia global, o que coloca a região em situação de vulnerabilidade face ao mercado externo, dominado por pequeno número de grandes empresas (BREITBACH, 2014). Visto que, 85% do fumo produzido é exportado implicando a região uma grande vulnerabilidade econômica.

Levando em consideração o uso desse território, submetido a tais condições exploratórias, surge a necessidade de compreender o planejamento que é feito por diversos atores. Neste trabalho, será de suma importância mais que teorizar, compreender e discutir as formas de planejamento e como são executadas.

A relevância desse trabalho se dá principalmente no âmbito do planejamento, onde será abordada a necessidade de uma reavaliação sobre a diversos projetos de planejamento que acontecem dentro da mesma região. Isso porque, a fumicultura como principal fonte de renda vem apresentando um declínio, levando as pequenas cidades a uma estagnação socioeconômica. Serão discutidos o planejamento corporativo exercido pelas multinacionais, os planos de desenvolvimento e planejamento em nível Estadual e Regional, COREDES, planos de bacia, entre outros.

Para isso, tem-se como objetivo principal examinar aspectos da especialização econômica regional ligada a produção de fumo no Rio Grande do Sul, principalmente

na microrregião de Santa Cruz do Sul, sua importância da cadeia global e as implicações no território, destacando os aspectos de vulnerabilidade econômica, territorial e política. Com isso investigar os planos de desenvolvimento que são aplicadas nesse contexto, e quais são os principais atores envolvidos, a fim de estudar essa região de especialização do fumo, através do planejamento e desenvolvimento regional.

Para melhor compreensão desses temas temos como objetivos específicos (i) Por meio da revisão do processo de ocupação e formação da região, entender as dinâmicas econômicas, sociais e culturais que ocorrem nesse território; (ii) compreender as características dessa especialização regional da produção de fumo, buscando contextualizar com outras regiões do Brasil que sofrem com processos especialização produtiva; (iii) buscar aporte teórico sobre Planejamento e Desenvolvimento Regional e pesquisar os diferentes planos de desenvolvimento que são introduzidos em uma mesma região, dentre eles o planejamento corporativo (realizado pelas multinacionais) os conselhos de desenvolvimento regional (COREDEs), os comitês de bacia, Políticas de Planejamento do governo federal.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, que se apoia inicialmente na revisão da literatura existente a fim de revisar conteúdos já publicados sobre a temática, e no método bibliográfico-documental a fim de construir uma retomada sobre o processo de formação e ocupação territorial dessa região, desde o início da produção de fumo para comercialização, como se consolida a especialização dessa cultura, a importância econômica da região e a contextualização com outras especializações do Brasil.

Através da busca por dados estatísticas, caracterizar e entender qual a atual situação econômica, social e ambiental, e também com pesquisas já realizadas na região que tragam informações sobre a situação dos produtores rurais. A soma desses dados, complementam a análise bibliográfica documental, o que possibilitou uma leitura da realidade regional a partir da construção de mapas e gráficos.¹

¹ Embora houvesse inicialmente o interesse de realizar pesquisa a campo que possibilitariam uma maior aproximação ao local de estudo, através de consultas e entrevistas com os principais representantes regionais vinculados aos planos de desenvolvimento, não foi possível sua execução, devido as diversas complicações que a pandemia da Covid-19 proporcionou. Eram também esperados dados mais atualizados do censo 2020, que também teve atraso devido aos dois anos de restrições consequências da pandemia no Brasil.

Buscou-se a realização de tal análise através de quatro capítulos, os quais serão especificados a seguir.

No primeiro capítulo intitulado “Planejamento e desenvolvimento regional”, é realizada a compreensão teórica com uma perspectiva histórica de como surge o Planejamento enquanto política de desenvolvimento regional. Inicia-se contextualizando o surgimento do planejamento no mundo, e posteriormente como ele é incorporado pelo Estado Brasileiro em suas diferentes fases políticas e econômicas. Dentro deste capítulo são percorridas diferentes conceituações a fim de construir ao longo do texto uma transição de escala, trazendo uma contextualização histórica que justifique os problemas sociais, econômicos e regionais que serão debatidos sobre a microrregião de Santa Cruz do Sul, incluindo o debate da importância das pequenas cidades na regionalização.

Com o capítulo “Especialização do Fumo no Rio Grande do Sul”, objetiva-se aproximar o tema, através do debate sobre a produção de fumo no Rio Grande do Sul, as políticas que foram implantadas, quais as principais especificidades regionais e qual a importância dessa cultura economicamente. Com a aproximação da região de estudo e sua caracterização, verifica-se quais são os maiores problemas regionais atuais.

No terceiro capítulo “Análise dos Planos de Planejamento e Desenvolvimento ligados a microrregião de Santa Cruz do Sul”, é realizado estudo dos seguintes planos que atuam nessa microrregião em diferentes regionalidades, sendo os seguintes: Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo, elaborado pelo COREDE regional; Plano Plurianual 2019-2022 Região Funcional 2; Plano estratégico de desenvolvimento do Rio Grande do Sul com foco na Região Funcional 2 e o Relatório do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo.

Por fim, as considerações finais que abordam significantes apontamentos referentes ao modelo de planejamento regional exercido no Rio Grande do Sul, principalmente na microrregião em estudo.

Foram realizados para essa pesquisa, a construção de mapas por meio do software Qgis, com dados extraídos da base do IBGE e também do Observatório do Desenvolvimento Regional de Santa Cruz do Sul, que colaboraram para a compreensão da estrutura microrregional bem como os dados socioeconômicos. A base teórica é composta autores de diferentes áreas do conhecimento como Milton Santos (2000, 2001), Carlos Brandão (2012), Roberto Lobato Côrrea (1992), Celso

Furtado (2009), Rogério Leandro da Silveira (2015), importantes para o repensar do planejamento regional e a especialização fumageira.

1 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Os estudos que envolvem as temáticas de Planejamento e Desenvolvimento Regional, são complexos e exigem a compreensão dos fatos históricos, econômicos, sociais, culturais e políticos, em seus diversos ciclos econômicos e diferentes regimes governamentais. As transformações sofridas pela sociedade todo durante o século XX, e conseqüentemente a intensificação das desigualdades levou a mesma a questionar seus modelos econômicos e políticos. Por um determinado tempo, muitos autores defenderam a autorregulação do mercado através da chamada “mão invisível”, mas atualmente já existe o reconhecimento de que o mercado também necessita de regulamentação e intervenção do Estado.

O processo de globalização que acarreta intensas mudanças nas formas de produção, marketing, mobilidade e práticas de consumo, exigem a adaptação das economias locais, levando o território nacional a se adequar as lógicas externas, e isso acontece através do incentivo e da liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais, monetários e financeiros. (TOPPAN, 2015)

Uma das conseqüências do capitalismo no Brasil foi e ainda é, as grandes disparidades regionais, sociais e econômicas, que podem ser comprovadas através da caracterização da sociedade brasileira, e a ocupação de seu território. Nesse país, que já historicamente carrega marcas e reflexos das distorções causadas ainda pela colonização, passa a ter seus problemas sociais acentuadas no período da industrialização brasileira.

A mundialização do capital impacta não apenas na ordem econômica, mas também histórica e política, onde grandes empresas, principalmente as multinacionais, passam a ser grandes influenciadoras na organização espacial, levando a alteração da dinâmica comercial internacional/nacional (TOPPAN, 2015). Essas empresas que operam em escala mundial, influenciam os ciclos de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, como é o caso brasileiro.

O planejamento pode ser visto como uma técnica moderna de administração, onde se dá racionalidade a ação, traduzindo saberes e práticas na busca de resultados, previamente projetados no âmbito do processo de planejamento (MERHY, 1995).

O planejamento como instrumento/atividade de ação governamental para a produção de políticas, tem-se apresentado como tecnologia de gestão de políticas, e como tal aparece, tanto no que se refere à construção de políticas públicas com a ação estatal quando no interior do planejamento setorial visando à produção de políticas específicas, públicas ou não. (MERHY, pág. 128, 1995).

Destacamos que o planejamento reúne opiniões controversas, onde para muitos ele pode ser visto como uma estratégia com potência para intervir na sociedade, enquanto outros acreditam que o planejamento não passa de mais um instrumento de dominação social, ou ideológico e controle político.

1.1 DESENVOLVIMENTO E O SUBDESENVOLVIMENTO: O CASO BRASILEIRO.

Discute-se que o termo desenvolvimento está diretamente associado a um crescimento econômico, progresso e avanços tecnológicos, enquanto o subdesenvolvimento seria o oposto, ressaltando assim que os aspectos econômicos passam a ser mais relevantes que os aspectos sociais. Na atualidade, muitos autores nos levam a compreensão de que desenvolvimento e subdesenvolvimento não possuem definições rasas ou simplificadas, e que a situação econômica e social brasileira é resultado de fatos históricos.

Embora historicamente o termo desenvolvimento tenha surgido na biologia, a fim de descrever o processo de evolução dos seres vivos, ele passa a ser introduzido nas ciências econômicas, onde baseia a ideia da acumulação de riqueza. No campo político o termo desenvolvimento é apropriado pela primeira vez, no programa de governo de Truman, presidente dos Estados Unidos da América em 1949, onde ressaltou em seu discurso de posse que se iniciava uma nova era no mundo: a era do desenvolvimento (SANTOS, et al. 2012). É a partir desse momento que os países ricos passam a auxiliar as nações consideradas atrasadas em seu desenvolvimento, e surge o termo subdesenvolvimento. Pode-se a partir desse momento imaginar o rompimento da dicotomia países colonizadores e colonizados, surgindo as nações individuais. E o mundo divide-se agora em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (FURTADO, 2009).

Ao decorrer das guerras e crises mundiais, o desenvolvimento assume um caráter multidisciplinar, sofrendo adaptações conformes as transformações da sociedade, ganhando um conjunto de adjetivos como: local, integrado, sustentável e territorial. Pode ser endógeno ou exógeno, global, regional, local, da escala geográfica e ainda humano, econômico, político, ambiental, a depender das dimensões sociais.

Para Gomes (2006) o desenvolvimento se estrutura como uma estratégia de legitimação do capitalismo em quaisquer de suas fases. Onde o uso do desenvolvimento como estratégia de reprodução do capital e de controle social, se alicerça como discurso, sugerindo que países pobres ou subdesenvolvidos poderiam buscar em um futuro próximo os “confortos” que o capitalismo pode ofertar.

Também usado para combater o comunismo, os nacionalismos progressistas, e a superação da pobreza que o próprio neoliberalismo provoca, o uso do discurso desenvolvimentista muitas vezes pode ser usado para justificar qualquer coisa (projetos econômicos, sociais ou políticos). Essa reflexão trazida por Gomes (2006) é de extrema importância, e deverá ser lembrada nas discussões sobre planejamento e desenvolvimento regional/territorial no Brasil, ao longo deste trabalho.

Gomes (2006) coloca ainda, que os espaços rurais brasileiros são fortes candidatos a um duplo desenvolvimento, isso porque o Brasil é um país subdesenvolvido em todos os espaços que o integram (produtivos, sociais, culturais) e que precisariam de reestruturação, onde os benefícios do desenvolvimento são menores, ou podem nem existir. Sendo então o Brasil um país agrário, cabe aqui ressaltar a importância do meio rural dentro do discurso desenvolvimentista. O espaço rural que já foi sinônimo de atrasado por ser comparado aos meios urbanos, faz com que exista a construção de estratégias de desenvolvimento que almejam não a melhoria da qualidade de vida local e acesso a saúde e educação, mas ao aumento do poder de consumo da população rural.

Compreende-se que antes da Revolução Industrial o desenvolvimento econômico era baseado no processo de acumulação, onde o principal agente econômico era a classe comercial. Logo, em uma sociedade industrial os custos de produção passam a ser o centro das preocupações, dando início a uma competição acirrada por preço (FURTADO, 2009). Assim, as técnicas de produção passam a ser o ponto crucial do sistema econômico, levando a busca por especializações.

Para Furtado (2009) os adventos da Revolução Industrial na Europa no século XVIII, provocou uma ruptura na economia mundial, e levou a condicionar o

desenvolvimento econômico em todas as regiões do mundo. Para isso, o autor traça o caminho do desenvolvimento a partir de três etapas: A primeira marca do desenvolvimento dentro da Europa ocidental, é caracterizado pela desorganização da economia artesanal pré-capitalista, já a segunda, constitui-se pelo deslocamento da economia industrial europeia para além de suas fronteiras, para terras desocupadas – Colonização. A terceira linha da expansão da economia industrial europeia, foi em direção as áreas já ocupadas, e muitas delas, densamente povoadas, com seus sistemas econômicos seculares.

Os efeitos dessa expansão capitalista sobre essas estruturas arcaicas foram variados, criando estruturas híbridas, onde uma parte tendia-se a comportar-se como um sistema capitalista, e outra a manter-se dentro da estrutura existente. Esse tipo de economia constitui especificamente o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

“O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.” (FURTADO, 2009, p. 161)

O Subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária de formação das economias capitalistas modernas, é um processo particular resultante de empresas capitalistas moderna em uma estrutura arcaica (FURTADO, 2009). Para o autor, as características da chegada de uma empresa em uma região de velha colonização são aparentemente idênticas a primeira fase de desenvolvimento. A diferença principal, é que a massa de lucros geradas por essa empresa não se integra a economia local, não provocando assim, modificações na estrutura econômica. No caso brasileiro, o país possui uma estrutura pré-capitalista onde grande parte da população está alheia aos benefícios do desenvolvimento. Esse é um ponto de grande importância para que se possa realizar a discussão acerca da importância do planejamento, e principalmente para que um olhar crítico seja lançado nessas ações.

Para Milton Santos (2003) o planejamento é uma importante ferramenta criada pelo capitalismo, pois foi através das crises econômicas que se passa a entender a necessidade de intervenção do Estado nas economias, surgindo então a aceitação do planejamento com uma estratégia de dominação econômica. A partir disso também ocorre a invenção do Terceiro Mundo e a transformação da pobreza em dados quantitativos.

Celso Furtado (1999) reitera o que apontou Milton Santos, que o planejamento foi a grande invenção do capitalismo moderno, visto que após a segunda guerra mundial, o Planejamento Econômico surge nos países subdesenvolvidos, buscando o crescimento econômico no mundo. Os sistemas capitalistas, socialistas ou comunistas continuaram apresentando seus problemas em relação ao desemprego e as desigualdades, porém a ideia de que o planejamento seria uma técnica que poderia melhorar a qualidade das decisões econômicas nas empresas e também na sociedade organizada politicamente, difunde-se no período pós guerra, levando a discussão da superação do subdesenvolvimento que também exige transformações estruturais (FURTADO, 1999).

Através do planejamento regional, ocorre o impulsionamento da especialização regional sobre o discurso do desenvolvimento. Em destaque o projeto da modernização das áreas rurais que vai contribuir não apenas para a especialização regional como também para a introdução de novos modelos de consumo, tornando-se a porta de entrada para a introdução de capital estrangeiro nas regiões brasileiras. Para Milton Santos, “Uma das funções atribuídas ao planejamento regional é a de racionalizar a estrutura interna de dominação e dependência, a fim de ajustá-la aos interesses do sistema” (SANTOS, 2003, p. 21).

Sendo assim, através desse projeto de planejamento, a revolução verde acontece no Brasil e contribui para a formação e consolidação de uma burguesia agrária e proletarização de camponeses no Brasil, e com isso a intensificando uma agricultura voltada para a exportação, e conseqüentemente levando a um abandono parcial ou total da agricultura de subsistência. A falta de diversificação e o abandono da agricultura até então praticada, faz com que os agricultores passem a pagar pelo alimento, antes ali produzido.

Essa sequência leva a uma urbanização mais intensa e ao acentuamento da pobreza, ou seja, um planejamento que induz a uma melhora do poder de consumo e mascara a situação de pobreza. Fica claro que “o mais recente artifício do planejamento é disfarçar no presente momento o malefício estrutural de certos investimentos econômicas e sociais” (SANTOS, 2003, p.33).

Mas ao mesmo tempo que o planejamento é usado para mascarar a situação social e econômica do país, Celso Furtado defende que apenas o planejamento poderá corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos

ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas (FURTADO, 1999, p 56).

Para Brandão (2012), a internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, debilita os centros nacionais de decisão, o que no caso de países desiguais e heterogêneos como o Brasil se revela ainda mais através do processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento. O autor faz um crítica a adoção de uma literatura internacional no país, acerca de planejamento e desenvolvimento regional, que segue as exigências da globalização.

A negação das hierarquias e escalas, fez com que se adotasse um pensamento único que invade o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local, sendo o fim das escalas intermediárias entre o local e o global. O que levou, de certo modo a uma revalorização do território, convencionalmente chamado de “geografia econômica”, e também da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, mas ocorreu também a banalização das questões de desenvolvimento (BRANDÃO, 2012).

Brandão coloca que nos últimos anos a “concepção de que a escala local tem poder ilimitado invadiu o debate sobre o desenvolvimento urbano e regional, no Brasil e no mundo” (BRANDÃO, 2012, p 37). O que ele chama de “endogenia exagerada”, uma crença na capacidade e das iniciativas dos atores da comunidade empreendedora e solidária, que possui controle sobre o seu destino. Esquecendo as classes sociais, oligopólios, e hegemonias.

“A banalização de definições como “capital social, redes, economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de “empreendedorismo”, voluntariados, talentos pessoais e coletivos, microiniciativas, “comunidades solidárias”, crença em que os formatos institucionais ideias para a promoção do desenvolvimento necessariamente passam por parcerias “público-privadas” baseadas no poder de “governança” das cooperativas, agências, consórcios, comitês etc, criaram uma cortina de fumaça nas abordagens do tema.” (BRANDÃO, 2012, p 38).

A crítica do autor é justamente a criação de regiões cada vez mais competitivas, sem um planejamento que leve em conta a escala intermediária. Com isso, bastaria o lugar mostrar-se diferente e competitivo para propagandear suas vantagens, sendo assim uma competição entre lugares para garantir a melhor “venda da região ou da cidade”. Assim, essa busca para atrair novos investimentos acaba por comprometer as finanças locais, distanciando o debate das verdadeiras questões sobre

desenvolvimento. Nessas teorias, o espaço local e regional tudo poderia, sendo apenas uma questão de vontade, essa produção intelectual exagerada subestima os limites colocados à regulação local.

Relacionando tal assunto com o objeto de pesquisa desse trabalho, a análise do contexto regional será de extrema importância para que as questões de planejamento e desenvolvimento sejam exploradas de forma crítica, para que não recaia sobre o município ou ao agricultor as consequências desse modelo de desenvolvimento.

1.1.1 Redes, território usado e regionalização: Qual a importância no planejamento?

Uma rede urbana é a organização do conjunto de cidades e suas zonas de influência, fluxos de bens, pessoas e serviços, e suas áreas rurais. Reflexo social de complexo processos de diferentes agentes sociais (CÔRREA, 2001). Formada por centros urbanos de diferentes dimensões, e relações dinâmicas. Sua configuração é consequência do processo de acumulação. As redes devem ser vistas junto com seus modos de produção, nunca de forma estanque, são os agentes geradores e controladores de fluxo acabam por controlar alguns “locais-nós”, importantes no desenho e traçado de diversas redes.

Com a globalização das redes, a hierarquia urbana se inscreve num contexto econômico internacional, que transforma e natureza das relações entre as cidades. O processo de mundialização não faz com que deixe de existir hierarquia nas relações entre os centros, mas torna essas relações mais mediatizadas. Mesmo que a mundialização das redes aparente enfraquecer as fronteiras territoriais, é no lugar que as redes se fortalecem, e ganham dimensão social. Por isso a necessidade de entender as redes não apenas no contexto local e regional.

Seguindo nesta linha, ao discutir planejamento e desenvolvimento regional destaca-se o conceito de região, onde a definição de uma região pode envolver a diferenciação do espaço geográfico, suas singularidades ou tipos. E pode ser também sinônimo de um espaço que é delimitado por uma característica própria. Haesbaert (2019) salienta a importância de compreender o uso do conceito de região, tanto em categorias da prática, como seu uso cotidiano e do senso comum, quanto como uma

categoria analítica usada do circuito acadêmico, ou apenas categoria normativa, usada por políticas de planejamento, por exemplo. Visto que, ao mesmo tempo que são perspectivas diferentes, elas também se cruzam.

O autor coloca ainda, que a dinâmica econômica é considerada por muitos geógrafos como o principal elemento diferenciador/identificador, o que levou a Economia a ser a disciplina que mais dialogou com a Geografia o conceito de região. A importância das práticas capitalistas, não devem invisibilizar outras abordagens. Segundo o autor, a origem etimológica do termo região, leva a compreensão de que regionalizar também é uma forma de indicar uma direção.

No caso deste trabalho, o recorte espacial de estudo foi delimitado em função das necessidades de adaptação aos planos de desenvolvimento e planejamento. Mesmo que, a situação econômica, política e social desta microrregião, interfira nas demais microrregiões que também possuem como atividade econômica principal a fumicultura.

Com isso, para a realização da análise de tal fenômeno, é importante buscar a compreensão da constituição de tal território, além da compreensão do uso deste. Para Etges e Degrandi (2013) é necessário a compreensão do território usado para justificar uma perspectiva de regionalização com um olhar voltado aos territórios identificando e fomentando potencialidades. Para que o desenvolvimento regional atue no sentido de também compreender uma determinada região, sua história, economia e população.

Milton Santos define o território usado como aquele que envolve todos os atores e todos os aspectos, sendo sinônimo de espaço banal. O território usado inclui todos os atores, não somente o estado, mas todos aqueles que tem mobilidade sobre tal. O território visto como um híbrido de materialidade e vida social é sinônimo de espaço geográfico, e pode ser definido como um conjunto de sistemas de objeto e sistemas de ações. (SANTOS, 2005)

Sendo assim, o território feito e o território se fazendo, é a permanente reconstrução do território já usado, sendo sempre um princípio ou uma norma, onde dotado de poder desigual cria novos usos, novas normas e novos objetos. O território usado é tudo aquilo que constitui materialmente, ou seja, as infraestruturas, agricultura, empresas, indústrias, meio construído, e também aquilo que é imaterial, ou seja, as ações, as normas, as leis, a cultura, e os fluxos de toda ordem (SANTOS,

2005). Por isso, ao fazer análise de um fenômeno, buscamos compreender a constituição do território, pois é o uso do território, e não o território em si.

“No mundo da globalização, o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização. Os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros.” (SANTOS, 2000, p. 79).

Porém, mesmo que a globalização transforme todas as relações e fluxos em escala mundial, ainda se destaca a importância de estudar o local, visto que uma economia totalmente indiferente aos lugares, não é uma economia que pode se sustentar. Sendo necessária a compreensão de como o “global se nutre constantemente do local, transformando-o”. (VELTZ, 1999 apud SILVEIRA; CAMPOS; OLIVEIRA, 2015).

Assim, “[...] o território tem de ser considerado como estrutura de organização, de interações sociais e não como uma reserva de recursos sem passado nem futuro”, e passa a ser “um elemento-chave na articulação das distintas temporalidades sociais”. (VELTZ, 1999, p. 09 apud SILVEIRA; CAMPOS; OLIVEIRA, 2015)

Milton Santos (1994) destaca a complexidade da nossa realidade territorial, as Horizontalidade e as Verticalidades criadas simultaneamente no espaço geográfico. O espaço permeado de conteúdo técnico-científico e informacional, com fluxos em diferentes intensidades, níveis e orientações, levando a intensificação da diversidade e da heterogeneidade entre os lugares do mundo.

Então, diante das transformações causadas pela globalização e a complexidade dos espaços, o conceito de região o método de análise regional ainda são estratégias atuais? Estaria a regionalização perdendo sua importância?

É nos espaços que a globalização se expressa e assume suas especificidades, e a região apresenta-se com uma escala intermediária entre o singular local, e a universalidade global. Seguindo o pensamento de Milton Santos, onde um espaço torna-se mundial “as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam” (SANTOS, 1996, p. 196).

Pode-se colocar que o desafio na análise regional e seu processo, é especificar e compreender os atores, suas relações, interesse, embates que refletem os resultados do espaço regional. Visto que, as rápidas mudanças e a incerteza que

caracteriza o mundo contemporâneo, afetam diretamente o processo de planejamento. Reforçando a importância do acompanhamento das reconfigurações espaciais, dinâmicas econômicas e territoriais emergentes, dos atores que participam, interagem e interferem no processo do desenvolvimento regional (SILVEIRA; CAMPOS; OLIVEIRA, 2015).

As incertezas crescentes advindas das mudanças econômicas e tecnológicas alteram a intensidade das relações entre os lugares e as regiões do mundo, mas que de certa forma também possibilitam a abertura de oportunidades. Como por exemplo, a valorização das potencialidades locais intensifica a necessidade de intervenção através do planejamento regional.

1.2 A IMPORTÂNCIA DAS CIDADES PEQUENAS NA REGIONALIZAÇÃO E NO PLANEJAMENTO.

Para embasar essa discussão sobre cidades pequenas, deve-se compreender que cidade no Brasil possui um sentido político-administrativo, onde se define cidade por “a localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal e constituída pela área urbana do distrito-sede estabelecido por lei municipal” (IBGE, 2016). Para alguns autores como Sposito e Silva (2013) esse critério administrativo não cumpre a função de conceituar cidades, visto as fragilidades das fronteiras entre cidade e campo.

Logo, para a definição de tamanhos de cidades, o IBGE aborda o critério quantitativo como base, sendo cidades pequenas aquelas que possuem até 100 mil habitantes, e cidades médias entre 100 e 500 mil habitantes. Segundo Maia (2010), outras instituições usam esse critério quantitativo, mas com limites diferentes, assim cidades pequenas seriam aquelas com população até 20 mil habitantes. Embora importantes, dados populacionais não são suficientes para essa caracterização, diante da complexidade urbana brasileira.

Embora nos últimos anos o conteúdo teórico sobre as cidades pequenas tenha sofrido um aumento considerável, esse conteúdo ainda está à margem da produção geográfica, Junior (2014) destaca que entre grande a gama de trabalhos, não é possível encontrar um padrão, pois a temática é tratada de formas variadas, o que

pode ser justificado pelo grande número de municípios, e suas expressivas particularidades em todas as Unidades Federativas.

Autores como Leão (2011), buscam compreender o papel dos agentes locais e do poder público municipal e estadual no processo de desenvolvimento de pequenas cidades, afirmando a importância de considerar o contexto regional e o grau de centralidade que a cidade possui dentro da rede urbana, considerando diversidade de cidades que encontramos pelo Brasil.

Santos (1979), autor que propunha o conceito de cidades locais, ao invés de cidades pequenas, pois para ele a denominação de cidades pequenas implicaria a uma noção de volume de população, definição que não seria suficiente. Para o autor:

“Existe, de certa forma, coabitação ou interdependência funcional entre atividades agrícolas e atividades não-agrícolas. Em outros pontos temos, as atividades não-agrícolas presentes na aglomeração dependem estreitamente das atividades agrícolas do ambiente e desapareceriam sem elas. A cidade local é a dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população, com verdadeira especialização do espaço... A cidade local seria a aglomeração mínima capaz de responder a essas mudanças quantitativas e qualitativas. Abaixo, pode haver aglomerações, mas não se tratará jamais de uma cidade. Poderíamos então definir a cidade local como a aglomeração capaz de responder às necessidades mínimas, reais ou criadas de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações” (SANTOS, 1979, p.70).

Para Santos, as necessidades de consumo urbanas podem ser satisfeitas através das relações regionais, sem a existência de um excedente. Isso porque, as cidades pequenas perdem a sua função de coletora de produtos, e assumem a de redistribuidoras de bens e serviços.

Além disso, as pequenas cidades buscam nas cidades de seu entorno tudo o que lhes faltam, seja para o seu abastecimento ou fornecimento, ou pela perda de função na divisão do trabalho, o que implica na dependência completa do entorno. Uma das características principais das pequenas cidades é servirem de apoio para o desenvolvimento agroindustrial, de passagem, produção e consumo, das cidades de médio porte da região. As pequenas cidades já possuíam mais agências bancárias, casas de comércio, pequenas indústrias e cinemas por exemplo, que hoje não existem mais devido as mudanças de hábitos, a diminuição da população, além de outros fatores que chegam com a globalização, como os serviços online.

As conexões e os fluxos não são essencialmente entre cidades menores para as maiores, ou apenas dentro de uma região, mas em um amplo conjunto, visto que o período atual da globalização define diferentes fluxos em diferentes dimensões, de acordo com a rede de relacionamentos (DAMIANI, 2006).

As cidades que perdem população urbana e rural, demonstram perder sua relação com a hinterlândia. Perdem densidade demográfica e mantêm os serviços e consumo no limite para manter o status de cidade. Essas cidades não tem a necessidade de adequar seu conjunto de prédios, ou seja, mantem sua arquitetura que representava outro momento. A arquitetura histórica funciona como forma de análise do processo de estagnação, trazendo um potencial para atividades de lazer e exploração da história dessas cidades. Visto que, a produção do espaço urbano capitalista baseia-se em um urbanismo de mercado, notável em grandes centros, fundamentado em um planejamento moderno e funcional, mas que na cidade pequenas não é necessário (JUNIOR, 2014).

Neste contexto, as discussões sobre o espaço rural ganham destaque, juntamente com a discussão sobre as cidades pequenas, visto que, são nelas que restam a antiga relação campo-cidade no mundo urbanizado (FONTOURA, 2016). Se em um dado momento pode-se pensar que a diferenciação entre a cidade o campo iria se acentuar devido as divisões de trabalho, principalmente a concentração social e econômica na cidade, percebeu-se que a intensificação das relações entre esses espaços acabou misturando ainda mais esses limites. Com isso, devemos compreender as novas configurações que esses espaços estão sofrendo, as alterações funcionais e socioespaciais decorrentes do processo de industrialização e constituição do meio técnico-científico-informacional como colocado por Milton Santos.

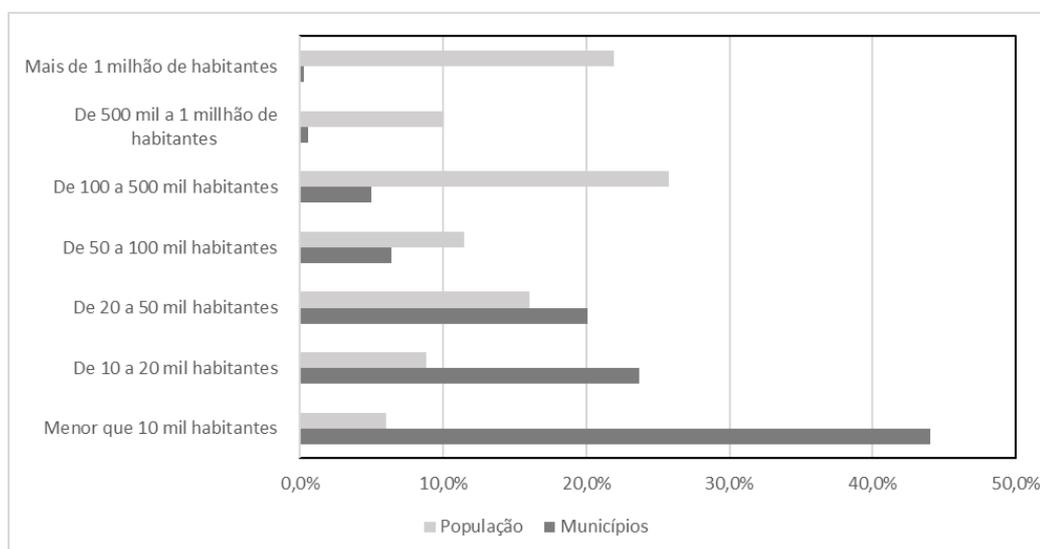
Compreende-se que a integração entre rural e urbano nas pequenas cidades constitui o “novo rural brasileiro”, consequência da incorporação de atividades antes puramente urbanas nas zonas rurais. Isso acontece devido ao alcance tecnológico, onde a infraestrutura extrapola os limites de núcleos urbanos e há a prevalência dos serviços e do comércio como atividades geradoras de desenvolvimento à escala local, envolvendo diretamente a população do núcleo urbano com as atividades rurais. (SILVA, 1997) No Brasil existe uma gama de municípios com grandes áreas territoriais, mas administrado por pequenos núcleos urbanos.

A modernização da agricultura modificou as relações de hierarquia entre as cidades, já o campo, quando modernizado, passa a consumir os bens industrializados e também os serviços das cidades mais bem equipadas. Com isso, o campo passa a produzir de forma lógica e industrial, ocorrendo também uma mudança na pequena cidade, que acaba adotando novos hábitos e intensificando o deslocamento da renda do campo moderno para os grandes centros urbanos. Consequência disto, acontece a concentração de capital, ampliando as atividades e estimulando os jovens das pequenas cidades a migrarem em direção a oferta de oportunidades. Assim, a migração do campo para a cidade acontece onde a oferta de atividades e empregos for mais efetiva.

Mesmo que o Censo Demográfico de 2010 realizado pelo IBGE, tenha apontado uma desaceleração do êxodo rural, visto que em 2000 a taxa de migração por ano era de 1,31% enquanto a última amostra foi de 0,65%, para Camarano e Abramovay (1999) desde 1970, a população rural brasileira vem diminuindo, e essa redução deve-se num primeiro momento aos movimentos migratórios, e mais recentemente à queda de fecundidade.

Segundo o IBGE (2021), atualmente o Brasil possui 5.570 municípios, com um total de 213,3 milhões de habitantes, estando concentrada 57,7% dessa população em apenas 5,8% de municípios. Observa-se que mais da metade dos municípios brasileiros, 3370 ou 67,7%, possuem uma população de até 20 mil habitantes, sendo assim considerados pequenos.

FIGURA 1: Estimativa de população por Município em 2021



Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>

Ressalta-se que esses dados são resultados de estimativas realizadas através de um procedimento matemático, e que os efeitos da pandemia Covid-19 não foram incorporados na projeção, devido à falta de dados migratórios e também a não realização até então do censo demográfico 2020. O Rio Grande do Sul tem uma população estimada em 11.422.973 habitantes (IBGE, 2021), com 496 municípios, onde 362 desses possuem até 20 mil habitantes, e ainda 193 até 5 mil. Ou seja, 72,9% dos municípios são considerados pequenos, o que demonstra a importância de explorar suas regionalizações.

Para Junior (2014), esses municípios com população inferior a 50 mil habitantes, reúnem uma parcela importante e expressiva da população, com uma heterogeneidade de realidades. E a grande maioria deles possuem problemas sociais, econômicos políticos e ambientais em comum.

Enquanto a concentração populacional nas grandes metrópoles foi um grande marco da urbanização brasileira, na última década observa-se uma nova característica da urbanização brasileira, o crescimento das cidades de porte médio. Como colocado pelo autor, esse início de uma nova época busca também novo padrão de desenvolvimento, “em diferentes escalas geográficas, conciliando meios e métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”.

“A proposta de pesquisa realizada pelo IBGE (BRASIL, 2008) define os níveis da hierarquia urbana e estabelece a delimitação das regiões de influência dos centros urbanos brasileiros, que podem ser classificados em cinco grandes níveis: metrópole, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local. Nesta direção, os trabalhos geográficos que assumem esta perspectiva analítica visam apreender as cidades pequenas destacando seus papéis na rede urbana. (JUNIOR, 2014)

Com isso, destacam-se quatro características no processo de transformação e produção do espaço em cidades pequenas: a articulação entre o urbano, o rural e o agrícola; os movimentos migratórios; o papel e a importância do poder público; e, a criação de novos municípios, particularmente, por meio do desmembramento territorial e administrativo.

Sendo de imensa importância compreender que o planejamento e a gestão do espaço urbano não aconteceram de acordo com as práticas urbanas concretas, ressaltando que a história da urbanização brasileira revela que boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano (MARICATO,

2002) Para Ermínia Maricato, o Brasil construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo:

“Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu umas das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo.” (MARICATO, 2002, p. 124)

Maricato (2002) aponta ainda, que não é pela ausência de planos urbanísticos que nossas cidades apresentam problemas, mas sim por conta de planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses da política local e a grupos específicos ligados a esse governo.

Atualmente, cidades com população inferior a 20 mil habitantes não são obrigadas pelo Estatuto da Cidade, a apresentarem Planos Diretores, e buscam outras alternativas de legislações, como códigos de obras, que “organizam” seu desenvolvimento. Assim como, algumas cidades de pequenas podem investir em seus planos Diretores, e deste modo, diferentes instrumentos influenciam na produção do espaço. Outro ponto colocado por Junior (2014), é sobre como essas cidades ficam vulneráveis aos interesses dos detentores do poder local.

O planejamento urbano se fundamenta de forma excludente, com carência de interdisciplinaridade, ausência de continuidade nas gestões administrativas municipais, falta de participação da população, e procrastinação. Dentre os desafios a serem enfrentados no planejamento e na gestão do território, destacam-se os atuais instrumentos de gestão, que fracassam diante das administrações públicas que não se preocupam em cumprir nada além das obrigações de ofício, com corpos administrativos desorganizados, ausência de profissionais qualificados e bases de dados desatualizados.

1.3 AS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.

O Brasil experiencia os primeiros planos de desenvolvimento regional a partir da década de 1930, com uma estratégia de planejamento gradual, marcado por avanços e também fracassos. As décadas seguintes são marcadas pela tentativa de crescimento econômico através do chamado desenvolvimento nacionalista. (SIEDENBERG; AGOSTINI, 2015)

Durante o regime militar – 1964 a 1985- o planejamento teve um investimento voltado para infraestrutura, com decisões centralizada e concentrada pela cúpula de governos militares. O processo de redemocratização do Brasil após a Ditadura Militar (1985) teve a forte presença dos movimentos sociais e religiosos para garantir o comprometimento da Nova Constituição (1988) com os direitos civis, sociais e a garantia de participação política pelo Estado Nacional. De outro lado, existia a forte pressão da classe burguesa, empenhada em garantir a criação de bases legais para o avanço no modo de produção capitalista no Brasil, e estabilização da economia. Mas escândalos de corrupção e o processo de *impeachment* presidencial deixam o planejamento em segundo plano. No final dessa década tumultuada a “promulgação das Constituições Federal e Estaduais que são lançadas as bases para uma inflexão nas políticas de planejamento regional, sobretudo no Rio Grande do Sul” (SIEDENBERG; AGOSTINI, 2015)

Com a descentralização política brasileira, acreditou-se que uma nova política de desenvolvimento regional poderia ser colocada em prática, mas o fim da Ditadura não significou a total democratização da sociedade brasileira, nem a redução das desigualdades sociais. Esperava-se a valorização dos poderes regionais, mas as políticas neoliberais alavancaram (SADER, 2013 apud TOPPAN, 2015). Com isso, o Brasil teve como meta, expandir o comércio exterior, permitindo maiores progressos técnicos e formação de um ciclo industrial, fazendo uso dos excedentes acumulados por grupos hegemônicos como forma de investimento. O avanço técnico e a intensificação da industrialização permitem a entrada do capital estrangeiros, e “pulam” etapas do desenvolvimento industrial ao induzir um processo de substituição de importação, o que modifica a estrutura produtiva e social do país (TOPPAN, 2015).

Ao consolidar-se a presença do capital internacional das transnacionais no território brasileiro, fixam-se também uma nova classe de trabalhadores e de burgueses. Com a estabilidade econômica brasileira no início da década 1990 com a implementação do plano Real, e posteriormente a eleição de Fernando Henrique Cardoso, onde dá-se a retomada do planejamento, diante da necessidade de pensar

o país acompanhada da urgência de repensar o território. A reestruturação do sistema capitalista brasileiro, possibilita o surgimento de um desenvolvimento regional baseado na identificação de oportunidades (CARGNIN; RÜCKERT, 2013). Embora neste período o governo busque a redução de desequilíbrios, e a inserção da modernização produtiva, o que se efetiva é uma maior estabilização econômica.

Mas é a partir do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, eleito em dois mandatos (2003-2010) que começam as mudanças na atuação do Estado Brasileiro em relação a diminuição de políticas neoliberais e aumento da ação do Estado nas políticas sociais e regionais. Mesmo com o foco de manter a estabilidade econômica brasileira, retoma-se algumas estratégias, agora de forma mais consciente a fim de proporcionar crescimento econômico e também social. Destacam-se a criação de novos Ministérios, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério das Cidades, do Turismo, a Secretaria de Política para Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (TOPPAN, 2015) e a colocação do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

Com a eleição de Dilma Rousseff em 2010 e sua reeleição em 2014, foi possível manter uma longa manutenção da política social adotada.

Em um regaste histórico o autor Alessandro Candéas (2015) traz os principais temas de desenvolvimento nacional que foram prioridades nos planos e documentos entre 1939 e 2015. Sendo temas unânimes transporte e energia, e em segundo nível estão saúde educação e agricultura, alimentação e desequilíbrios regionais. Em destaque, o setor energético que pode figurar como modelo tradicional e mais bem planejado no Brasil.

O autor Toppan (2015) destaca dois momentos importantes para análise dos fundamentos que balizaram as ideias para construção da política de desenvolvimento regional. Sendo o primeiro, a construção dos objetos e metas pretendidos para a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional - CNDR, sendo os quatro eixos que irão estrutura a Nova Política de Desenvolvimento Regional - PNDR. Construídos pela equipe SDR e MI. E o segundo, as respostas dos Estados e macrorregiões, com as demandas e preceitos que eles elegeram como essenciais, o que irá definir as prioridades e os instrumentos de gestão que serão utilizados em âmbito nacional.

Para o bom funcionamento da Nova PNDR, foram definidas três ações universais: criar um sistema de governança de maneira horizontal entre os órgãos ministeriais, vertical entre as escalas do poder públicos e estipular metas nas áreas

de educação, serviços básicos, infraestrutura, ciência e tecnologia, desenvolvimento produtivo e sustentabilidade, e por último a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. (BRASIL, 2012 apud TOPPAN, 2015)

A tipologia da PNDR que orienta as estratégias de intervenção, foram elaboradas com base em dois indicadores básicos publicados pelo IBGE: o rendimento médio mensal por habitante e a taxa geométrica de variação dos produtos internos. Priorizando em um primeiro momento as regiões historicamente marginalizadas, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (CARGNIN; RÜCKERT, 2013) A divisão em categorias regionais: alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, promoveram uma leitura onde as microrregiões estagnadas ou com baixa renda, foram priorizadas.

Para CARGNIN e RÜCKERT (2013), as estratégias da PNDR foram voltadas para as áreas prioritárias, destacando-se metodologicamente a utilização dos níveis escalares: o supranacional, o macrorregional e de regiões especiais, o sub-regional e o intraurbano, sendo este último protagonizado pelo Ministério das Cidades e os demais, pelo Ministério da Integração Nacional.

A organização dos instrumentos da PNDR ficou em três níveis: planos, programas e fundos. Os planos Estratégicos de Desenvolvimento são os principais instrumentos, ficando a cargo das Superintendências Regionais a elaboração e a implementação dos mesmos. Dos planos que resultam os programas e ações específicas para uma área prioritária, um exemplo é o da macrorregião da Fronteira, que teve a reestruturação de seu Programa de Desenvolvimento. Já os fundos são instrumentos de financiamento com taxas mais acessíveis que a do mercado, com o intuito de incentivar investimentos no setor privado.

Para melhor exemplificar, a partir do Plano Plurianual 2008-2011, o Ministério da Integração Nacional estruturou três grandes programas Nacionais no âmbito da PNDR passou a ser estruturada por três grandes programas: o Programa de Promoção Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Esses programas tinham como diretrizes básicas: delimitação de espaços sub-regionais prioritários; organização dos atores sociais; e, dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o acompanhamento e a gestão de atores locais (CARGNIN; RÜCKERT, 2013).

No caso da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que compreendia os três Estados do Sul com uma estrutura produtiva vinculada a agricultura familiar e a agroindústria. Os municípios envolvidos nesse recorte, contavam com boa parcela de sua população em áreas rurais, com atividades voltadas a agricultura, a partir da aceitação do recorte como Região Diferenciada, mobilizou-se uma articulação política entre o três Estados que possibilitou a alocação das verbas federais e a implementação de boa parte das ações do planejamento regional. Entre as ações, cabe destacar neste trabalho, o incentivo e fortalecimento de agroindústrias familiares, fortalecimento de empresas no segmento do leite, embutidos suínos, doces e conservas, e também incentivo ao turismo rural.

Já no caso da Mesorregião da Metade Sul, composta por 106 municípios no Rio Grande do Sul que possuem atividades concentradas na pecuária, que vinham em declínio do ponto de vista econômico e social, mesmo após sua inserção como região diferenciada, muito pouco foi efetivado. Dentre os fatores que contribuíram para o fraco desempenho do plano os autores Cargnin e Rückert (2013) destacam a baixa mobilização dos atores sociais, estando as ações mais restritas a gestão, e mesmo que sejam notáveis os investimentos em vitivinicultura, os projetos não refletem uma estratégia de desenvolvimento voltada para a região.

Esses exemplos de planos executados aqui no Rio Grande do Sul nos introduzem os mais diversos obstáculos do Planejamento e Desenvolvimento Regional, ficando claro que a mobilização dos atores políticos somado as forças dos movimentos sociais entre outros representantes, faz com que a execução das ações aconteça de forma mais efetiva visando o favorecimento da maior parcela possível.

As políticas de planejamento regional sofrem com algumas inconstâncias, principalmente por ser colocada pelos próprios governantes, como soluções possíveis em curto espaço de tempo. Observa-se que problemas sociais, ambientais, econômicos e territoriais precisam de longos períodos de estudo e debate, além de uma constância de desenvolvimento e implementação.

Outro ponto destacado pelo autor Rezende (2011) é a participação da sociedade nesses planos, atualmente no Brasil a participação ocorre por intermédio do Congresso, e em alguns casos a sociedade é consultada para grandes linhas de planejamento, mas as decisões de suma importância dependem do Governo. Nesse sentido, a participação da sociedade ainda é um desafio, visto que o planejamento

brasileiro, ainda não encontrou um momento de estabilidade prolongada – economicamente e politicamente – e com ações de sucesso recentes.

Percebe-se a importância de que ações de planejamento sejam implementadas com a lógica do longo prazo para que o País, os Estados e as regiões não fiquem suscetíveis a cada troca de administração. Os autores Agostini e Siedenberg (2015) ressaltam que a troca de mandatos a cada quatro anos, e a impaciência da sociedade que busca resultados imediatos, colaboram para que o um planejamento de longo prazo não seja consolidado, e ainda fomenta os discursos políticos recheados de promessas.

Embora um bom plano de desenvolvimento que considere aspectos sociais, econômicos, ambientais, dentre tantos outros de suma importância, bem como aspectos políticos e institucionais, sempre será elaborado e debatido por entes federados, mercado e sociedade, nunca homogêneos entre si. Isso faz com que nenhuma decisão seja neutra, mas deverá haver o mínimo de consenso e priorização de assuntos entre os atores envolvidos. Por isso destaca-se a participação desses diferentes atores, em diferentes escalas.

1.3.1 A implementação das políticas de desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul.

Estado com uma base econômica agropecuária, fruto do processo de colonização, e índices de desenvolvimento econômico e humano satisfatórios comparados aos nacionais, o Rio Grande do Sul enfrenta grandes disparidades regionais, com regiões apresentando desenvolvimento econômico, turístico e industrial, enquanto outras permanecem estagnadas, perdendo sua população.

Diante do atual processo de globalização, como já descrito em capítulos anteriores, transformou as relações espaciais, sugere-se que as regionalizações permitam a melhor gestão do território.

Até o início da década de 90, a percepção territorial no Rio Grande do Sul era baseada em movimentos macrorregionais, denominados Metade Sul e Metade Norte, que dividiam o Estado em uma região com perspectivas de desenvolvimento e outra

em estagnação total. A fim de obter maior eficiência da atuação do Estado mediante os problemas relacionados a dinâmica regional, começa a ser considerado um número maior de variáveis. Entre elas, a primeira iniciativa institucional com o intuito de construir uma estratégia de ação, foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Os COREDEs, assessoram os governos na formulação de diretrizes e ações que resultem no equilíbrio efetivos entre as desigualdades regionais no Estado.

A descentralização do processo de planejamento no Rio Grande do Sul, se inicia com a criação dos COREDEs a partir de 1991 e legalmente instituídos Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994 (COREDES-RS,[S.D]). Com os seguintes objetivos colocados pela lei:

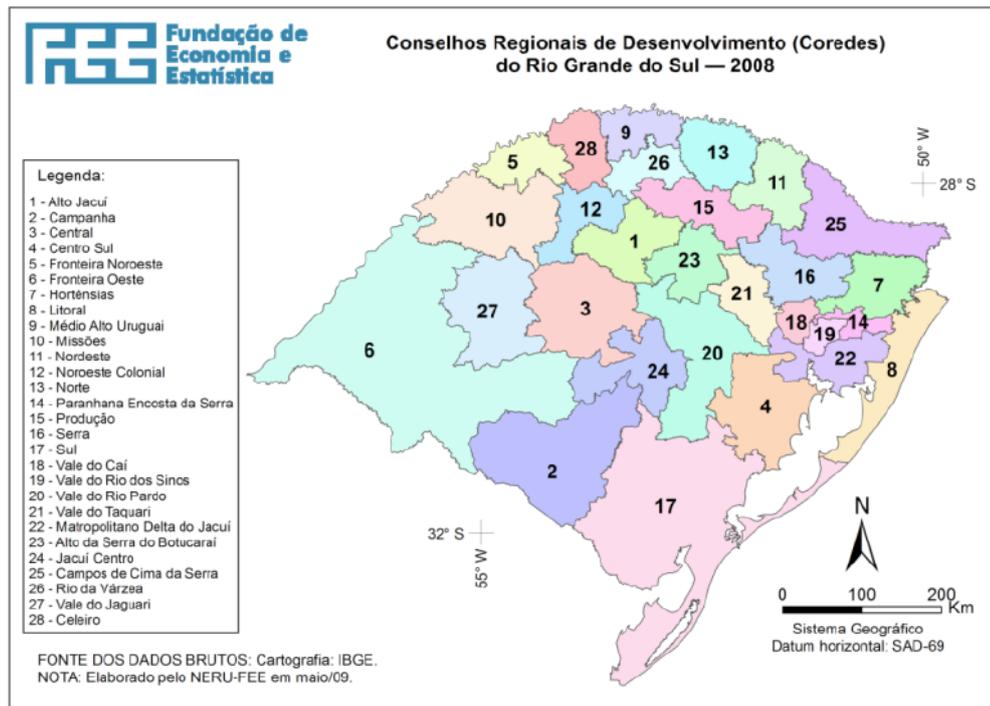
“A promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; a preservação e a recuperação do meio ambiente” (COREDES-RS, [S.D])

A partir de uma iniciativa articulada entre governo do Estado do Rio Grande do Sul e lideranças sociais de diferentes regiões, com a proposta de um planejamento regional participativo, levando a discussão sobre o desenvolvimento de forma ampla.

Em um contexto de redemocratização do País, e descentralização das políticas públicas, e de estímulo a participação social. A aproximação entre governo, e instituições da sociedade civil, em destaque as universidades, possibilitou a estruturação inicial dos COREDEs, além de suprir a falta de órgãos de articulação regional do Estado.

Atualmente no Rio Grande do Sul são 28 COREDEs, que apesar das dificuldades no funcionamento, são importantes instancias que reúnem representantes da sociedade civil, para a promoção de debates acerca do desenvolvimento regional.

FIGURA 2: Os 28 COREDEs e suas regiões de abrangência.

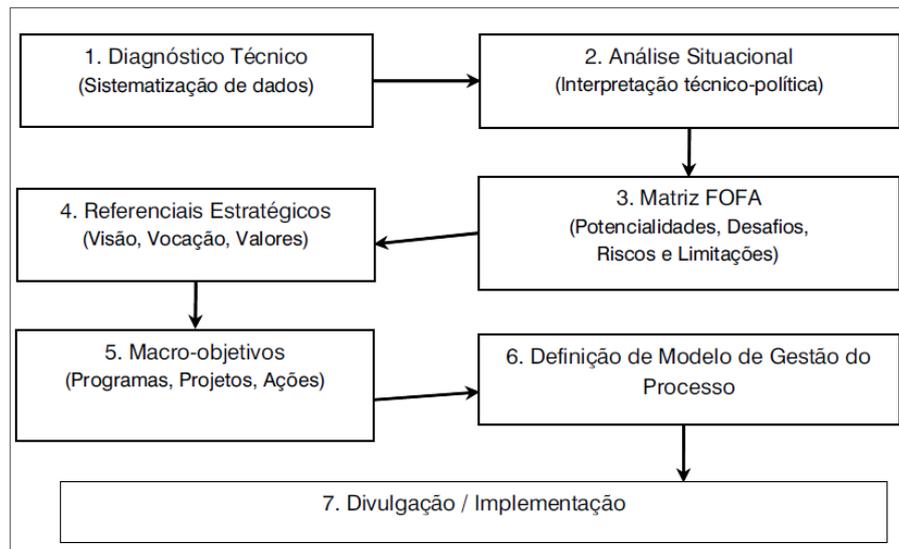


Fonte: Mapa extraído de SILVEIRA, R. L. L da; ALEBRANDT, S. L.; CAMPOS, H. A. 2015.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm constituição jurídica própria em cada região, sendo que o foro jurídico se aplica na cidade referência onde está instalada a sua sede político-administrativa. O funcionamento ocorre através da participação, discussão e deliberação em reuniões plenárias e assembleias, realizadas de forma ordinária ou extraordinária, em conformidade com o estatuto social próprio.

Os conselhos foram como um laboratório de aprendizado entre governo e sociedade civil, com a criação de mecanismos, implantação de instrumentos e espaços de discussão, avanços, acertos e erros resumem os primeiros 20 anos de COREDEs. Quando Paulo Frizzo assume a presidência do Fórum dos COREDEs em 2008, decide-se criar e efetivar os planos de desenvolvimento de todos os conselhos, formando um grupo de trabalho para o desenvolvimento de uma metodologia e fundamentar teoricamente o planejamento nas regiões. O resultado do trabalho desse grupo foi a elaboração do documento: *Orientações para o processo de planejamento estratégico regional dos COREDEs-RS*. No qual é apresentado a metodologia exposta na figura 3. O modelo propõe o levantamento de dados quantitativos e qualitativos que serviriam para a elaboração de um diagnóstico técnico.

Figura 3 - Síntese das etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: SIEDENBERG (2009) apud AGOSTINI; SIEDENBERG (2015)

Em resumo, o principal diferencial desses planos é a participação popular. Foi realizado a primeira elaboração de planos estratégicos para os 28 COREDEs entre 2009 e 2010, com o objetivo de fortalecer, e construir uma agenda de desenvolvimento regional para a totalidade do território do Rio Grande do Sul. Poucas eram as que regiões implantaram seus planos estratégicos antes de 2008.

Nesse processo de reestruturação, foi fomentada a participação da sociedade civil na elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional no período de 2009/2010, justamente porque as deliberações e prioridades estiveram sempre ligadas aos atores que mais participavam, resultando em definições segmentadas, que de certa forma não alcançavam os objetivos de valorizar a totalidade da região. (SILVEIRA et al.,2015). Um plano de desenvolvimento pode ser definido como um esquema coerente e fundamentado de objetivos, de metas quantitativas e qualitativas, bem como de ações com caráter econômico, social e político (CARDOSO Jr.; MELO, 2011 apud SIEDENBERG; AGOSTINI, 2015), que possibilitam a implementação, a revisão e a correção das ações.

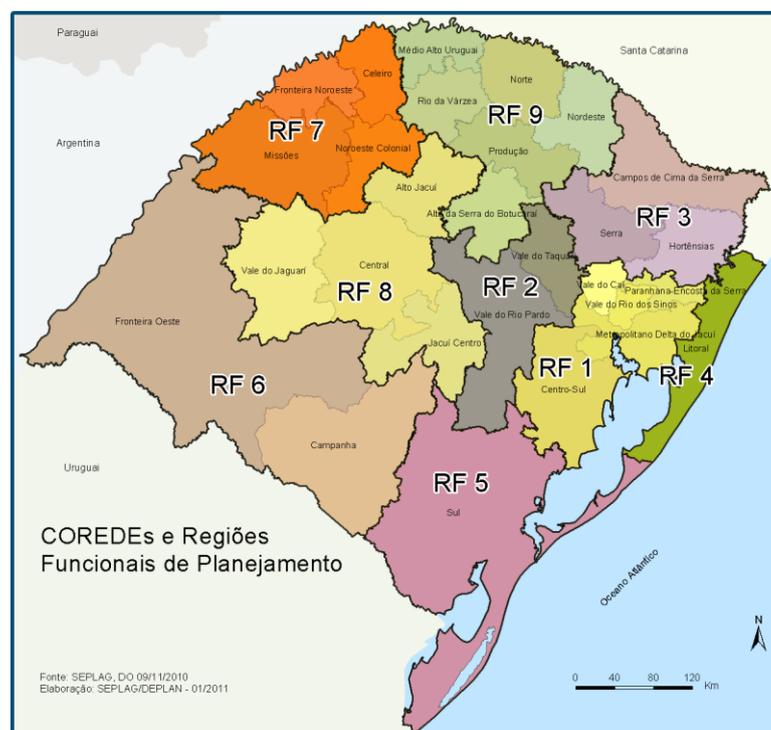
Constatou-se que a baixa participação popular ou de setores específicos, como o setor empresarial, pode estar ligada a falta de “resultados” a curto prazo e que interessem a tal setor. Tendo em vista que a busca por resultados rápidos, nem sempre são possíveis quando se trata do planejamento regional. O autor SILVEIRA

et al. (2015), analisa que esse fato está muito ligado ao planejamento assumir a partir dos anos 1990, influenciado pelo pensamento de valorização do mercado e das iniciativas privadas, estratégias para criação de riquezas e geração de emprego, onde o Estado deveria coordenar e complementar tais ações. A força do mercado e a diminuição do papel do Estado, e de reforço de autonomia dos indivíduos, acentua os desequilíbrios sociais, econômicos e territoriais, e diminui o atendimento de demandas coletivas.

Posteriormente a criação COREDEs foram instituídas as regiões funcionais de Planejamento pela Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do RS, no ano de 2006. A criação das Regiões Funcionais de Planejamento a partir do agrupamento de COREDEs, foi resultado do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Rio Grande do Sul: Rumo 2015. Tal estratégia possibilitaria uma escala mais agregada, conseqüentemente o tratamento de temas de interesse regional.

Com isso, o Rio Grande do Sul, adota a mesma estratégia do plano nacional (PNDR), que agrega múltiplas escalas de ação, de acordo com os problemas enfrentados em cada território.

Figura 4 – Regiões Funcionais de Planejamento



Fonte: Mapa extraído de Atlas Socioeconômico do RS.

As regiões funcionais contribuíram significativamente para a compreensão da dinâmica territorial do estado. Todos os documentos produzidos pelos COREDEs, como os planos estratégicos, o documento denominado PRÓ-RS com as diretrizes para o desenvolvimento do Estado, entre outras ferramentas que foram disponibilizadas pelo governo do estado, que contribuíram para um melhor entendimento das diferenças regionais, como o RS 2010, o Atlas Socioeconômico do RS, os Perfis Regionais de 2002 e depois 2011, Rumos 2015 e o então RS 2030.

Atualmente, é possível ter acesso ao Plano Plurianual 2020-2023 (PPA) no site da secretaria de planejamento do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, bem como planos elaborado por governos anteriores. O PPA é um dos instrumentos de planejamento utilizado pelas administrações governamentais, e concentra nele as principais demandas orçamentárias. Nele é possível encontrar os programas e estratégias idealizadas para as regiões funcionais, onde alguns programas são de amplo interesse, contemplando todas as regiões funcionais, e outros específicos de acordo com a caracterização de cada região.

Outro documento importante disponibilizado pela secretaria de planejamento é o RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, caracterizado como um trabalho que se propõe a identificar cenários futuros, através de uma leitura dos aspectos da realidade gaúcha atual.

“O estudo articula-se diretamente com a proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de construir um Sistema Nacional de Planejamento com dimensão territorial, integrando as diretrizes gerais do desenvolvimento nacional às especificidades regionais.” (RIO GRANDE DO SUL, 2014)

Resultado de uma ação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que no ano de 2012 propõe aos estados a criação de Agenda de Desenvolvimento Territorial, a fim de integrar a formulação e implementação de políticas públicas, alinhando os Planos Plurianuais federais, estaduais e municipais. Considera-se sua importância como ferramenta de planejamento a longo prazo.

Em resumo pode-se destacar que as regionalizações no caso do Rio Grande do Sul, foram e ainda são importantes para que se possa compreender o fenômeno das desigualdades. Visto que o Estado apresenta média alta nos principais indicadores de renda, quando comparado as médias do país, maneira mascarando os problemas de certas porções do território (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

2 O PROCESSO DE ESPECIALIZAÇÃO FUMAGEIRA NO RIO GRANDE DO SUL

2.1 A TRANSFORMAÇÃO DA BASE AGROINDUSTRIAL BRASILEIRA

Com caráter introdutório a este capítulo, pode-se retomar o que foi a modernização da agricultura brasileira. Subdividida por Frederico (2013) em dois momentos, sendo um primeiro marcado entre as décadas de 1960 e 1980 e caracterizado pela adoção dos paradigmas da Revolução Verde e constituição de Complexos Agroindustriais (CAI's), e um segundo a partir de 1990 marcado pelo uso de novas tecnologias e comunicação, período ligado a desregulamentação política do estado.

Esse primeiro momento destacado pelo autor é onde acontece a reformulação de toda a base agroindustrial brasileira, com internalização dos paradigmas da Revolução Verde e a formação dos CAI's. A Revolução Verde colaborou para o crescimento de algumas culturas que se mostraram mais produtivas com o uso do pacote tecnológico que foi difundido pelas grandes empresas em parceria com o Estado. Os complexos agroindustriais são resultado da integração entre agricultura e a indústria.

“O Estado foi o principal financiador e articulador dos agentes responsáveis pela modernização do campo e pela formação dos complexos agroindustriais, através: do fornecimento de crédito subsidiado para custeio e investimento, atrelado à adoção da nova base técnica; da internalização da indústria a montante, produtora de bens de capital; das articulações entre as empresas públicas de pesquisa – responsáveis pelo desenvolvimento de novas cultivares - e as multinacionais produtoras de insumos químicos e mecânicos; do incentivo fiscal e creditício às agroindústrias; da extensão rural, difundindo as novas técnicas de manejo; da criação de uma rede de armazéns públicos e dos investimentos em transporte e energia.” (FREDERICO, pág. 3, (2013).

Como já afirmado, o Estado é o principal articulador dos agentes responsáveis pela modernização agrícolas e pelo investimento no desenvolvimento das forças produtivas. A modernização do campo soluciona problemas agrícolas que estava ligado a produtividade a aos preços, o que permitiu a industrialização do país (SILVA, 1980 apud FREDERICO, 2013), mas trouxe problemas sérios com o aumento da concentração fundiárias e expulsão dos pequenos produtores do campo.

O início do novo período a partir de 1990 é marcado pelo esgotamento do modelo pautado no CAI's e a implantação de uma agricultura científica globalizada. Colocado por Frederico (2013) como agricultura científica globalizada aquela que segue novo padrão agrícola, aquele que surge através da superação dos pilares que até então eram base dos CAI's. Com isso, acontece:

“a) o aperfeiçoamento e, em certa medida, a superação do padrão tecnológico difundido pelo paradigma da Revolução Verde, com a adoção das NTIC como a informática, a microeletrônica, a biotecnologia, a engenharia genética e a formação e transmissão de bancos de dados; b) o aumento das exportações de produtos primários em detrimento dos produtos processados, como é o caso da soja (principal commodity agrícola de exportação); c) e a menor atuação do Estado como o principal regulador da agricultura, com a privatização e/ou sucateamento da maioria das empresas e instituições públicas responsáveis pelos diferentes aspectos da produção agrícola (financiamento, política de preços mínimos, armazenamento, produção de adubos e fertilizantes)”. (FREDERICO, pág. 4, 2013)

Com a “desregulamentação” dos mercados a abertura comercial houve a internacionalização dos circuitos espaciais produtivos. A transformação do padrão agrícola antes ligada a centralidade do Estado, torna-se uma agricultura globalizada, e essa mundialização da produção tornou o “mundo” um parceiro inconstante e pouco confiável dos produtores (Castillo; Frederico, 2010), somado ainda um mercado definido por Milton Santos (2000) como abstrato e com uma concorrência invisível e preços internacionais sem nenhuma possibilidade de controle local.

Dentre as pautas de ordem política e técnica destacadas por Frederico (2013), que diferenciam a agricultura científica globalizada do padrão anterior, sendo essas um compilado de ideias de diferentes autores, destaca-se a menor atuação e regulação do Estado na produção, concentrando o investimentos em infraestrutura, tanto de circulação, pesquisa e regulação pelas empresas, o aumentos exponencial da quantidade produzida em relação a área plantada, e a especialização funcional das cidades locais e intermediárias para atender principalmente ao nexo produtivo do campo.

2.2 A CULTURA DO FUMO

O tabaco seria uma planta originária dos Andes Bolivianos, onde era utilizado por tribos indígenas, e foi através da migração desses povos que a planta chega até o Brasil. Os primeiros registros escritos acontecem com a chegada de Cristóvão Colombo à América em 1492, conhecendo o hábito indígena de fumar. Colombo retrata que aquele povo carregava com si folhas secas que pareciam ser de estimado valor. (SOUZA CRUZ, 2020).

FIGURA 5: Foto de uma lavoura de fumo em Gramado Xavier-RS.



Fonte: Autora, 2020.

A planta que fazia parte do cotidiano dos índios por seu caráter mítico e sagrado, era utilizada para rituais e também para fins medicinais. Enquanto que para os Espanhóis inalar fumaça parecia algo estranho e desconfortável, os indígenas cultivavam a planta em sua forma silvestre acreditando que as folhas de fumo possuíam propriedades medicinais, e eram eficazes na cura de todas as doenças, devido a sensação de embriaguez que o hábito de fumar ocasionava (LORENCET, 2008).

São as relações econômicas do Velho Mundo com a América, mais precisamente no período do mercantilismo, os responsáveis pela evolução comercial do fumo na Europa e também no Brasil, favorecendo a disseminação do produto. Introduzido na Europa a partir da crença em suas propriedades farmacológicas, tanto a corte portuguesa quanto a francesa passam a consumir o produto, buscando esperança para curas milagrosas de enfermidades dos nobres. (SILVA, 2002)

Sabe-se através da literatura que a ocupação do território brasileiro por Portugal se deu através da agricultura. A partir do trabalho de Silva (2002) que compara diferentes informações trazidas por diversos autores estudiosos da temática, entende-se que o fumo era inicialmente obtido através do escambo com os índios. Inicia-se a produção por volta de 1570 e que até meado do século XVIII o principal destino do fumo era a África.

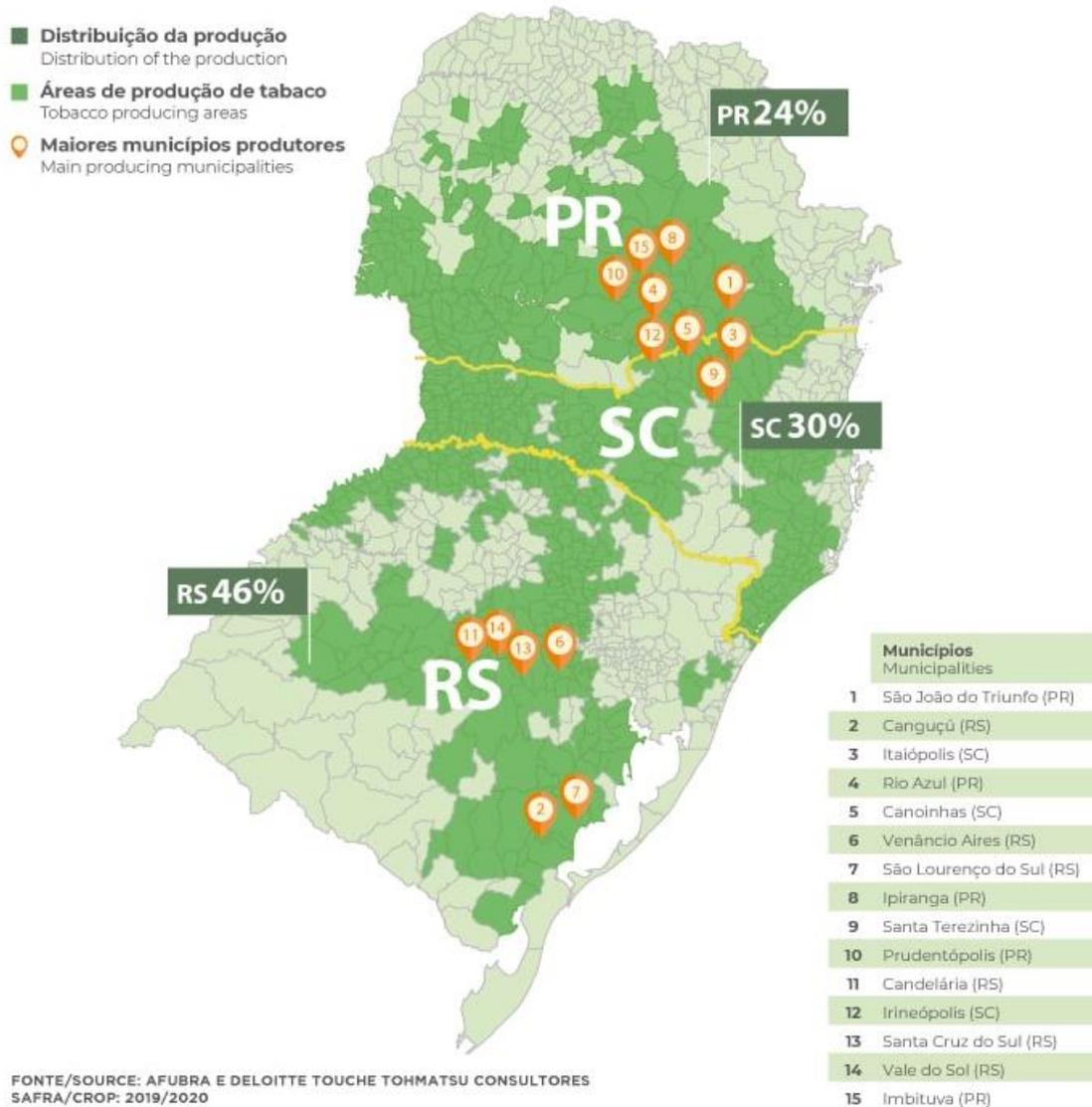
O fumo seria então uma atividade econômica a fim de auxiliar os ciclos principais. Pode-se estimar que sem o tabaco a produção de cana poderia ter se tornado inviável, pois junto com a água ardente o fumo era a principal forma de pagamento pela aquisição de mão-de-obra africana escrava, porém o impulsionamento da exportação de açúcar, fez com que o tabaco ficasse esquecido na literatura da história econômica brasileira (NARDI, 1996 apud SILVEIRA; DORNELLES, 2010).

Bem como outras culturas, o melhoramento genético do fumo começou com a seleção das melhores plantas ainda pelos índios nativos, depois o desenvolvimento de variedade que possibilitavam maior produtividade, qualidade e facilidade de manejo. Assim sendo até os dias atuais, que buscam ainda o conhecimento das heranças genéticas da planta para identificar características de resistências e continuar melhorando tal produto para melhor atender as indústrias e produtores (EMBRAPA, 2008).

Atualmente o Brasil é o país que mais exporta fumo no mundo, sendo o líder desse ranking desde 1993 (SINDITABACO, 2021). Para o autor Silveira (2007), muitos foram os fatores que contribuíram para o Brasil ocupar essa posição como as características favoráveis de solo e de clima nas áreas de cultivos no Sul, e a consolidação do seu complexo agroindustrial, aperfeiçoado tecnologicamente, com um modo de produção que regula as relações de produção. Entre outros fatores estão a competitividade da produção e exportação brasileira, e o baixo preço pago aos fumicultores pelas agroindústrias.

A produção de fumo está presente em 544 municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, apenas na safra 2019/2020 o tabaco foi cultivado em 261 mil hectares, por 146 mil produtores integrados. Resultando em 603 mil toneladas de fumo.

FIGURA 6: Distribuição da produção de tabaco no Sul



Fonte: Extraído de SINDITABACO, 2021.

A imagem acima nos mostra a concentração da produção de fumo no Rio Grande do Sul, que totaliza 46% da produção dos três estados Sul, estando 4 municípios da microrregião de Santa Cruz do Sul – recorte de estudo - entre os maiores produtores de fumo.

A importância econômica do tabaco para o Rio Grande do Sul é notável, a participação do produto nas exportações gaúchas representa 9,62%. (SINDITABACO, 2021). Recentemente o tabaco brasileiro conta com uma chancela oficial que certifica a produção como sustentável, sendo de reduzido impacto ambiental, e com maior responsabilidade social. Segundo o SINDITABACO (2021) a Produção Integrada do Tabaco é um programa oficial do governo brasileiro estabelecido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA):

“O sistema de Produção Integrada normatiza os procedimentos aplicados ao processo produtivo, por meio de procedimentos de rastreabilidade, de modo a garantir ao mercado consumidor o nível de qualidade e segurança do produto. A partir da certificação torna-se viável comprovar a origem e os métodos empregados na geração dos produtos, por meio de registros formais e auditáveis, sobre princípios de sustentabilidade dos sistemas produtivos e sua relação direta com as demandas, ambiental, econômica e social.” (SINDITABACO, 2021).

FIGURA 7: Página do Anuário Brasileiro do Tabaco 2021



Fonte: Anuário Brasileiro do Tabaco, SINDITABACO (2022)

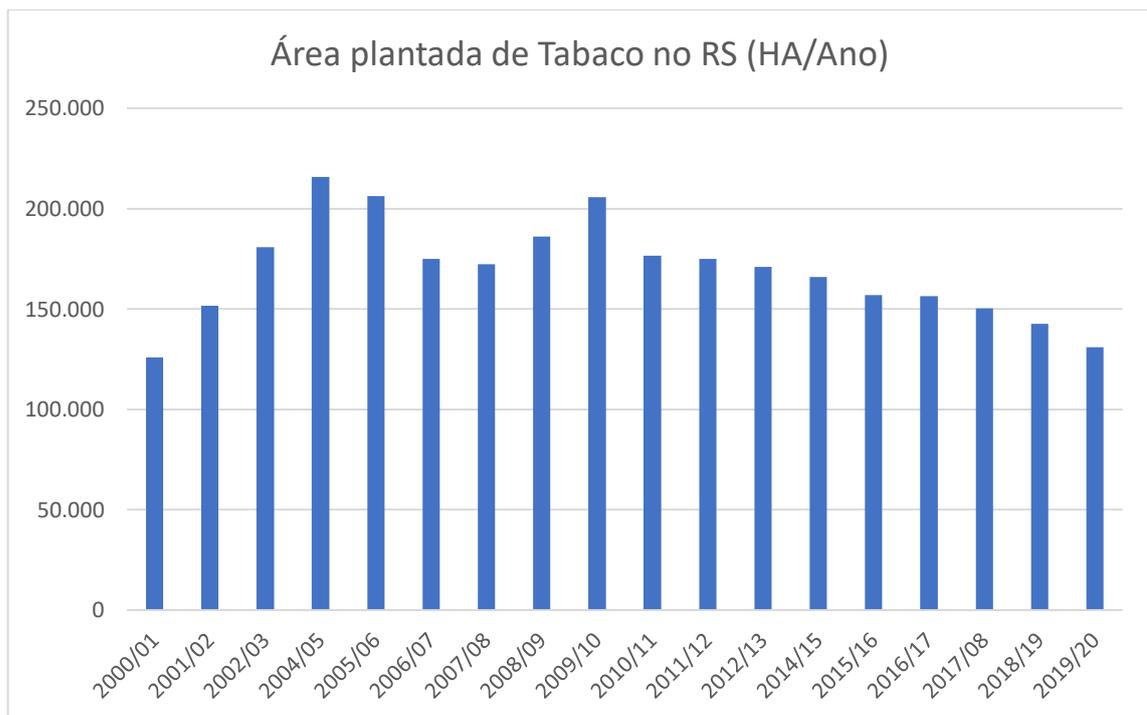
Através da pesquisa realizada pelo SINDITABACO em 2018 que buscou apresentar a Relevância da cultura do tabaco no Brasil, foram apresentados os municípios que possuem a maior especialização na cultura do fumo. Foram divididos em três grupos de acordo com o grau de especialização da produção, sendo as altamente especializadas aquelas com mais 60% da sua produção agrícola composta

por tabaco, porém com baixa geração de renda agrícola (inferior a R\$ 100 milhões) A segunda é composta por municípios com elevada renda agrícola, mas cuja especialização não está voltada a cultura do tabaco. E um terceiro grupo sendo esse formado por uma faixa intermediária, com a participação do tabaco entre 30 e 60% da renda agrícola, sendo essa com valor acima de R\$100 milhões.

O resultado da pesquisa apontou que os municípios com maior renda agrícola são aqueles com menor grau de especialização da cultura do fumo, já os municípios com maior especialização e produção de tabaco possuem população inferior a 10mil habitantes, localizados no Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nesses municípios a produção de fumo represente entre 40% e 70%, com poucos casos onde o valor total da renda agrícola é acima de R\$ 100 milhões. Os dados citados apontam que são os municípios de pequeno porte os que mais sofrem com a especialização do fumo.

O Rio Grande do Sul tem sua produção sendo realizada por 146.430 famílias em pequenas propriedades com média de 16ha, sendo que 86% dessas, tem propriedade menores que 20 hectares.

FIGURA 8: Área plantada de Tabaco no RS nas últimas duas décadas



Fonte: SINDITABACO, 2020. Adaptado pela autora.

Percebe-se a diminuição das áreas plantadas de fumo no estado, embora a produção de fumo tenha melhorado tecnicamente mantendo médias consideráveis. Para as autoras Renk e Winckler (2020) a fumicultura pode ser considerada atualmente como os “primos pobres” do agronegócio brasileiro, em referência aos aspectos históricos da cultura, quando produzido juntamente com a cana de açúcar. Justificam elas, que novamente se integram a essa cultura aqueles que não foram incluídos em outras como a avicultura, a suinocultura ou na produção de grãos em escala. Para esses, mesmo que aconteça os avanços e recuos, apresentados pelos dados quantitativos, como por exemplo, mesmo que o número de famílias integradas na cultura tenha sofrido oscilações a erradicação da cultura do fumo está longe de acontecer.

Embora o governo brasileiro tenha assumido à Convenção-Quadro que ocorreu em 2005, onde comprometeu-se a aceitar as cláusulas do documento, entre elas assume responsabilidade de diminuir o consumo de cigarros, nenhum momento teve-se a comprovação de que esse fato teria afetado o mercado do tabaco brasileiro, não resultando em reduções significativas no consumo, visto que a maior parte da produção é para exportação. Já passados mais de 15 anos após esse acontecimento, observa-se que a cultura do fumo ainda ocupa um lugar importante na economia brasileira, principalmente como produto exportador.

A criação da então Comissão Nacional para a implantação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (CONICQ), presidida pelo Ministério da Saúde e também por integrantes de outros ministérios como da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, teve como objetivo a implementação de uma agenda para o cumprimento de obrigações da CQCT. Entre elas destacam-se: A proibição do trabalho de menores de 18 anos na colheita, beneficiamento ou industrialização do fumo, e a proibição do uso de financiamento público do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para a produção de tabaco – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O PRONAF que emerge ainda na década de 1990 sendo uma das principais políticas de apoio econômico e produtivo à agricultura familiar, e deste outras políticas e programas importantes surgem. A partir de 2003 o programa passa a não financiar mais as lavouras de fumo, com o objetivo de incentivar a diversificação, ou seja, produtores de tabaco para terem acesso a essa linha de crédito com juros baixos e subsidiados pelo Governo Federal deveriam investir em outras atividades em suas

propriedades. Mas ressalta-se que o Plano Safra 2019/2020² já retomou o acesso dos fumicultores ao crédito, influenciada por pressões e organização da comunidade fumicultora.

Todavia, fica evidente o descontentamento do produtor de fumo, em relação aos valores pagos pelo produto. A ausência de uma maior regulação dos preços, faz com que o produto não tenha reajustes compatíveis com os custos de produção. Atualmente os agricultores são representados pela Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA), a mesma desenvolve pesquisas anuais para o cálculo do custo de produção, e todos os anos acontece a reunião do sindicato com as fumageiras com o intuito de se chegar a um valor consensual. As negociações da safra atual 2020-2021, expõe a desvalorização da produção por parte das empresas, onde os valores oferecidos pelos produtos não cobrem os custos de produção que a mesma calcula.³

A pandemia COVID-19 (2019-2022) acentuou os problemas, estando entre as justificativas das empresas fumageira, o fato de que as projeções sobre o consumo de cigarros não puderam ser realizadas como em anos anteriores, prejudicando assim, o reajuste do valor de compra do produto.⁴ Também se percebe que não há intenção por parte das empresas em aumentar as áreas plantadas de tabaco, visto que as estimativas feitas pela AFUBRA no final de 2020 já apontaram redução de 4% da produção em relação à safra 2019-2020.⁵

Quanto as definições de produtor familiar ou pequeno agricultor, que estão sempre sendo questionadas, neste contexto, buscamos contextualizar as mudanças sofridas pelo camponês tradicional, as mudanças do rural brasileiro. O novo rural que é uma consequência da modernização conservadora da base tecnológica agropecuária. As transformações foram sendo incorporadas pelos produtores, e o conceito de agricultor familiar sofre alterações, principalmente depois da implantação de programas como o PRONAF, o qual, compreende enquanto agricultor familiar aquele que se adapta as exigências do mercado.

² <https://estado.rs.gov.br/ministro-da-agricultura-negocia-acesso-de-fumicultores-a-credito-do-pronaf>

³ <http://fetagr.org.br/fetag-rs-participa-de-audiencia-publica-sobre-a-cadeia-do-tabaco/>

⁴ <http://www.gazetainformativa.com.br/negociacao-do-preco-do-fumo-para-safra-2020-2021-inicia-nesta-semana/>

⁵ <https://conexaoruralrs.com.br/noticia.php?id=580&Custos+n%C3%A3o+batem+e+tabela+de+pre%C3%A7os+do+tabaco+2021+n%C3%A3o+sai>

Para Wanderley (2003), a modernização é o principal fator que causa mudanças no camponês tradicional, onde aquele conhecimento que era passado de geração para geração, onde as famílias produziam para subsistência, é substituído. Agora com a modernização, agricultor passa a ser uma profissão que pode ser aprendida, colocando o agricultor familiar como um ator social, atrelado ao campesinato “tradicional”.

Atualmente a agricultura familiar, mesmo incorporada no sistema de commodities, ainda possui diversidade produtiva, conservando sua mão de obra familiar. A produção de fumo, baseada na mão de obra familiar, continua sendo uma das responsáveis ainda por manter boa parcela da população em áreas rurais nas pequenas cidades do Rio Grande do Sul.

2.3 A ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL DO FUMO NO RIO GRANDE DO SUL.

Atualmente, o Rio Grande do Sul é o maior produtor Brasileiro de fumo, e onde concentra-se também a maior parte das empresas ligados ao setor. Aqui encontra-se a região do Vale do Rio Pardo, território onde situa-se a microrregião de Santa Cruz do Sul, que é responsável por 95% da produção de tabaco brasileiro, sendo cultivado por aproximadamente 186 mil famílias de agricultores em propriedades com área média de 16 hectares. A região de Santa Cruz do Sul é responsável pelo processamento de cerca de 80% da produção de fumo realizada nos três estados da Região Sul (SILVEIRA, 2007).

Considerada uma região especializada na produção de fumo, compreende-se que o território brasileiro é repleto de regiões competitivas, geralmente regiões produtoras de commodities agrícolas e voltadas para exportação. É comum também que nessas regiões haja a presença de firmas transnacionais vinculadas a implantação de sistemas técnicos que viabilizam tal produção. Para CASTILLO, R. e FREDERICO, S (2010, p. 20) a “região competitiva agrícola” pode ser entendida como um compartimento produtivo do espaço geográfico atrelado à produção agrícola moderna”.

As transformações sofridas pelo território brasileiro a partir dos anos 1960 alteraram profundamente sua organização, principalmente na dinâmica agrícola, levando a agricultura brasileira a uma subordinação do capital monopolista, com o aumento das empresas multinacionais produtoras de insumos agrícolas. Através das grandes corporações, novos padrões tecnológicos passam a ser implantados, e os pequenos agricultores cada vez menos chance de se manter no meio agrícola. (FREDERICO APUD CASTILLO, R. e FREDERICO, S, 2010)

Nos estados do sul do Brasil ainda sobrevivem as cooperativas, consequência direta da organização dos produtores, isso se dá pela forma como foram ocupadas inicialmente essa região, sendo estados com pouca terra disponível. (SANTOS E SILVEIRA APUD CASTILLO, R e FREDERICO, 2010)

Para exemplificar a fragilidade econômica da qual essas regiões ficam expostas, Castillo e Frederico (2010) colocam a crise do café em 2009, onde a combinação do preço de insumos nos últimos anos, o preço baixo ofertados pela saca de café, fez com que organizações ligadas ao circuito do café criassem o “Movimento SOS Cafeicultura”. Esse movimento pressionou o estado para uma maior participação para atenuar a crise, estabelecendo um preço mínimo pelo produto e negociando as dívidas dos produtores.

“Essas grandes empresas do agronegócio dominam, cada vez mais, o beneficiamento (classificação, limpeza, secagem), a assistência técnica, o processamento agroindustrial, o mercado de fertilizantes, o mercado de sementes, o armazenamento, o financiamento da produção, a comercialização e a exportação. Controlam indústrias processadoras, armazéns e silos, empresas de colonização, empresas de comercialização de produtos agrícolas e seus derivados; atuam no transporte rodoviário, ferroviário, fluvial e marítimo, possuem terminais em portos fluviais e marítimos, centros de distribuição, escritórios exportadores, postos avançados de compra de grãos; fornecem crédito de custeio e investimento, prestam assessoria técnica a produtores conveniados, estabelecem parcerias com empresas de logística entre outras ações.” (CASTILLO; FREDERICO, 2010, p24)

O exemplo expõe não apenas a vulnerabilidade política, econômica, militar e financeira, mas também como essas regiões ficam vulneráveis territorialmente. Por isso, a produção fumageira não pode ser compreendida sem que consideramos a cadeia produtiva internacional de cigarros. Com a entrada dos grupos internacionais na década de 60, no território brasileiro intensificou a relação e o domínio sobre os fumicultores locais, transformando a região em um importante núcleo de produção fumageira.

O complexo agroindustrial do tabaco é composto da seguinte forma: produção e comercialização de insumos, financiamento, produção agrícola, comercialização do tabaco, processamento industrial e exportação do tabaco. O papel decisivo do fumo, na organização da região, principalmente no âmbito agrícola, está ligado diretamente à cadeia global, o que coloca a região em situação de vulnerabilidade.

A produção do fumo acontece nas pequenas unidades familiares, com a mão de obra familiar, sendo um trabalho que depende muito do trabalho manual, como no transplante das mudas das estufas para a lavoura, a colheita, secagem e pré-classificação. Isso envolve todas as pessoas da família, em pelo menos uma etapa da produção, incluindo crianças e idosos (PINCELLI, 2005). Existe também a contratação de trabalhadores temporários para auxiliar, em especial na época de colheita.

Quanto as inovações técnicas introduzidas, são mais o uso de agroquímicos e formas de manejo, que aperfeiçoam o produto, não significando a suspensão no trabalho manual. O cultivo do fumo é atualmente considerado como tradicional, uma cultura já enraizada, passada entre gerações. Embora os produtores se sintam mais seguros exercendo a mesma atividade, e reproduzindo esse sistema, eles também têm consciência das imposições e a situação de dependências das empresas.

A dificuldade do agricultor de se dedicar a outra cultura, está ligada a insegurança, pois na atual situação além da compra garantida do produto eles recebem o pacote tecnológico dentro da propriedade: Assistência técnica, seguro, insumos e crédito para investir em infraestrutura.

Embora muito enfatizado não é comprovado a superioridade da rentabilidade do fumo em relação a demais culturas, mas sim a sua produção física, ou seja, a relação toneladas por hectares. Isso porque a produção da planta pode ser feita em pequenas extensões de terra.

Essas empresas que criam a relação de dependência com os agricultores de forma a não os levar a falência, visto que a décadas esse sistema integrado atua. A estratégia é mantê-los produzindo, mas em um limite de subsistência, exercendo uma função essencial para a cadeia global, e garantindo altos lucros aos conglomerados. (BREITBACH, 2014).

A industrialização do fumo em Santa Cruz do Sul foi uma atividade que se destacou, tornando-se diretriz das atividades econômicas para a região. Um exemplo é que a primeira unidade produtiva do município que usava assalariados e foi a de beneficiamento e industrialização do fumo (BREITBACH, 2014).

A partir dos anos 40 a atividade assume grande relevância, a produção industrial apontada pelo censo econômico de 1940 era 33% da renda agrícola, passando para 60% em 1955. Na década de 50 ocorre uma intensa crise provocada pela restrição de crédito fruto da política anti-inflacionária do governo federal, o que cria condições para o processo de desnacionalização da indústria fumageira. O favorecimento para entrada de capital financeiro externo, faz com que empresas existentes fossem compradas e outras criadas (SILVA, 2002).

Com isso a atividade tem seu processo produtivo reorganizado, com o aperfeiçoamento e a introdução de novos equipamentos, ocorre o aumento da produtividade e melhoria nos produtos. Melhora-se as sementes, a assistência técnica, empréstimos para construção de estufas e aquisição de implementos.

As empresas impõem suas regras e induzem aos aumentos das áreas plantadas, atraindo o produtor através da garantia da compra. Esse produtor passa a dedicar-se a lavoura do fumo, e conseqüentemente abandona outras culturas de subsistência, levando-o a ser cada vez mais dependente da venda do fumo para compra de outros bens.

O início da industrialização na Microrregião Fumicultora de Santa Cruz do Sul esteve atrelado ao sucesso da agricultura voltada para exportação, que estimulou o desenvolvimento das atividades de beneficiamento de produtos rimários, e possibilitou o acúmulo de capital nas mãos dos comerciantes, e também de exportadores que tornam possível a instalação de novas unidades de produção a partir da utilização de tecnologias (SILVEIRA, 1997).

Entre os anos 1914 e 1925, os preços dos produtos subiu consideravelmente, mas mesmo com os avanços no transporte, os preços pagos aos colonos eram muito inferiores aos preços pagos em Porto Alegre. A partir de 1917, na microrregião fumicultora de Santa Cruz do Sul, transfere-se a subordinação do colono fumicultor do comerciante para agroindústria fumageira, iniciando a implantação do sistema de produção integrada.

Com a implementação do Plano de Metas do presidente JK na década de 50, a indústria brasileira começa a contar com o aumento do capital oligopolista internacional nas suas empresas. Conseqüentemente a indústria fumicultora de Santa Cruz do Sul também passa a contar com a participação do capital industrial internacional, e a região passa a depender do capital oligopolista multinacional. A partir de 1967, marca a instalação e funcionamento da maior parte dos conglomerados

multinacionais na região, levando a um aumento considerável do preço pago pelo fumo.

Spies (2000) listou em seu trabalho os 10 principais fatos que influenciaram a especialização produtiva regional, sendo esses:

- 1) A política de crédito rural, isso porque não havia nenhuma política de crédito rural, levando os produtores a se vincularem as empresas que financiavam a safra;
- 2) O financiamento do desenvolvimento da agroindústria processadora no Brasil;
- 3) O preço do fumo, pois foi o produto que melhor se adaptou as oscilações de mercado;
- 4) A garantia de compra do fumo ao final de cada safra (fator decisivo);
- 5) A assistência técnica oferecida pelas empresas;
- 6) O fato de outros produtos enfrentarem maior concorrência com outras regiões do Brasil, como por exemplo o milho e o feijão;
- 7) Melhoria dos sistemas de transporte, que facilitou a especialização e também a importação de manufaturas;
- 8) A tradição cultura do plantio de fumo na região, aliado ao fato de não exigir grandes extensões de terra ou maquinários;
- 9) A implantação do seguro mútuo da Afubra, que assegura a produção das intempéries ou queimas de estufa;
- 10) A vinda das multinacionais para a região, que fomentam as inovações nos sistemas de produção, elevando a qualidade e o nível de competitividades do produto.

Outro fato, apontado por Spies (2000), que induziu a especialização regional, foi a diminuição das áreas das propriedades dessa região, e ainda agravado ainda pela topografia acidentada local, o que dificultou a introdução de outras culturas que demandariam de mecanização.

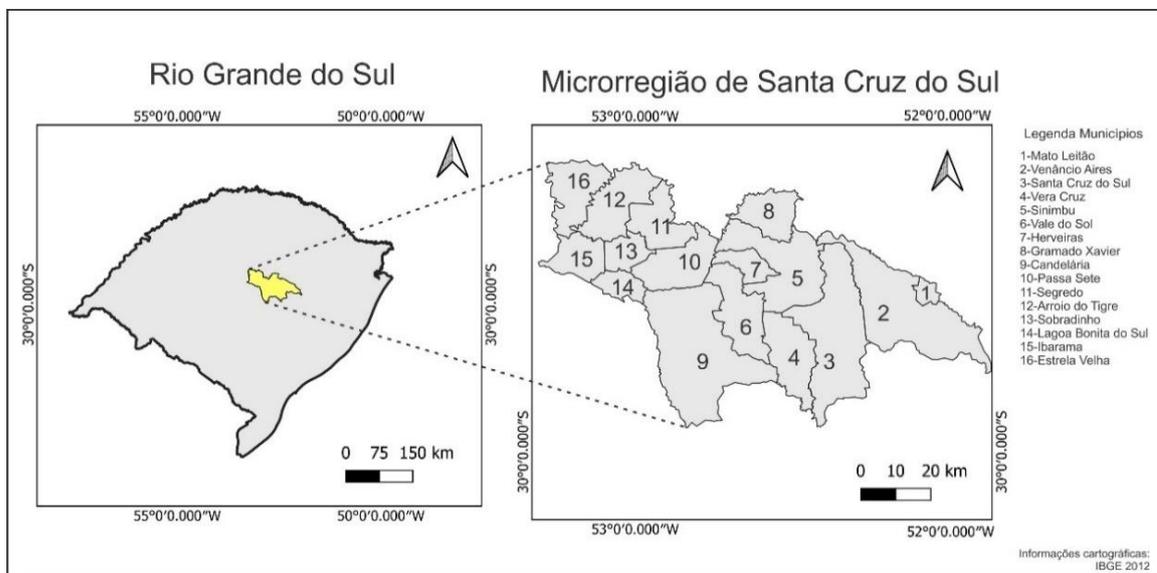
Os incentivos à produção de fumo, cada vez mais modernizada, gerou grandes safras que estimularam a produção industrial e aqueceu a economia regional, incrementando um montante que passa a ser circulados principalmente no meio urbano, conseqüentemente ancorando o crescimento de outras atividades industriais ligadas direta ou indiretamente ao complexo do fumo (SPIES, 2000). A formação

desse círculo vicioso onde cada vez mais se investe em um mesmo setor, prejudica o desenvolvimento de outras atividades.

2.3. CARACTERIZAÇÃO DA MICRORREGIÃO DE SANTA CRUZ DO SUL

A Microrregião⁶ de Santa Cruz do Sul está situada no Vale do Rio Pardo, na parte central do Rio Grande do Sul, e é composta atualmente por 16 municípios. Caracteriza-se principalmente pela especialização na cultura do fumo e dependência econômica desta atividade produtiva.

FIGURA 9: Mapa de localização da microrregião de Santa Cruz do Sul



Fonte: Mapa elaborado pela autora, 2021.

O território que compreende atualmente a microrregião de Santa Cruz do Sul apresenta um ambiente ecologicamente diversificado, com diferentes zonas geomorfológicas e ambientais. Historicamente o povo guarani é o maior responsável pelo desenvolvimento da agricultura neste território, através da introdução de culturas tropicais como o feijão, o milho, o amendoim, mandioca, abóbora, algodão e também o fumo em sua forma silvestre.

⁶ Essa microrregião que se encontra no COREDE Vale do Rio Pardo, pertence a Região Funcional de planejamento 2.

Com a conquista do Brasil, e a produção do território colonial no Brasil, a partir do século XVI, novos usos sociais do território foram instituídos. Para a compreensão dessa lógica de formação do território, e a sua valorização espacial, é preciso levar em conta as relações sociais, econômicas e políticas que foram desenvolvidas nos processos de conquista e colonização.

A partir de 1894 com a chegada dos imigrantes alemães que se instalam na colônia de Santa Cruz do Sul, e passam a dedicar-se inicialmente a agricultura de subsistência, contando com a mão de obra familiar, acontece a expansão da atividade agrícola aconteça de forma rápida, sendo isso atribuído ao fato de os colonos trazerem sua experiência, e a mão de obra familiar – não escrava.

No período de 1862 e 1881 acontece a expansão de diversificação e culturas, e atividades como a fabricação de aguardente e farinha, produção de banha, manteiga e mel em grandes quantidades, e sendo em grande quantidade passam ser comercializáveis. A comercialização é fomentada pela proximidade com Rio Pardo, cidade que concentrava grande poder administrativo e comercial para todo o Rio Grande do Sul. A transição da agricultura de subsistência para uma agricultura de mercado exportados acontece a partir de 1882, sendo o fumo o principal produto. O fumo produzido no Sul, diferente do que até então era produzido na Bahia, é o fumo branco do tipo Virgínea, que vinha ganhando preferência para exportação.

Devido ao crescimento populacional da região e a expansão da lavoura comercial, os mercados locais não eram suficientes, e devidos as condições difíceis de transporte da época, como as estradas rudimentares e a falta de comunicação o comércio foi praticamente impossível. Esse fato levou Santa Cruz do Sul a especializar-se em um produto que fosse de fácil transporte e que obtivesse bom rendimento monetário, superior as demais culturas. Com isso o tabaco foi rapidamente adotado pelos colonos.

O surgimento das indústrias de Santa Cruz do Sul é consequência da agricultura voltada à exportação desde cedo. A produção primária e fortalecimento dos comerciantes-exportadores possibilita a acumulação de capital, levando a instalação de novas unidades de produção.

Atualmente a microrregião possui uma população estimada de 346.436 habitantes⁷, sendo Santa Cruz do Sul a única cidade de porte médio com

⁷ Segundo o Cidade-Brasil. <https://www.cidade-brasil.com.br/microrregiao-de-santa-cruz-do-sul.html>

uma população acima de 100 mil habitantes, e mais de 80% em área urbana. Venâncio Aires com uma população de 65.946 habitantes, sendo 62% de área urbana, é o segundo município mais populoso, estando diretamente associados esses dados com a concentração das empresas de fumo.

Já o restante dos municípios, possuem uma população bem abaixo, alguns não alcançam 2 mil habitantes, com taxas de crescimento negativas. Na figura 10 a seguir, é possível observar o número de habitantes por cidade, segundo o Censo 2010 e também a população estimada para 2020. Através da comparação de dados é possível perceber a tendência de maior crescimento populacional para as cidades de maior porte como Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, a diminuição da população em alguns municípios como no caso de Mato Leitão ou então a estimativa de um crescimento muito baixo.

FIGURA 10: Habitantes por cidade da Microrregião de Santa Cruz do Sul.

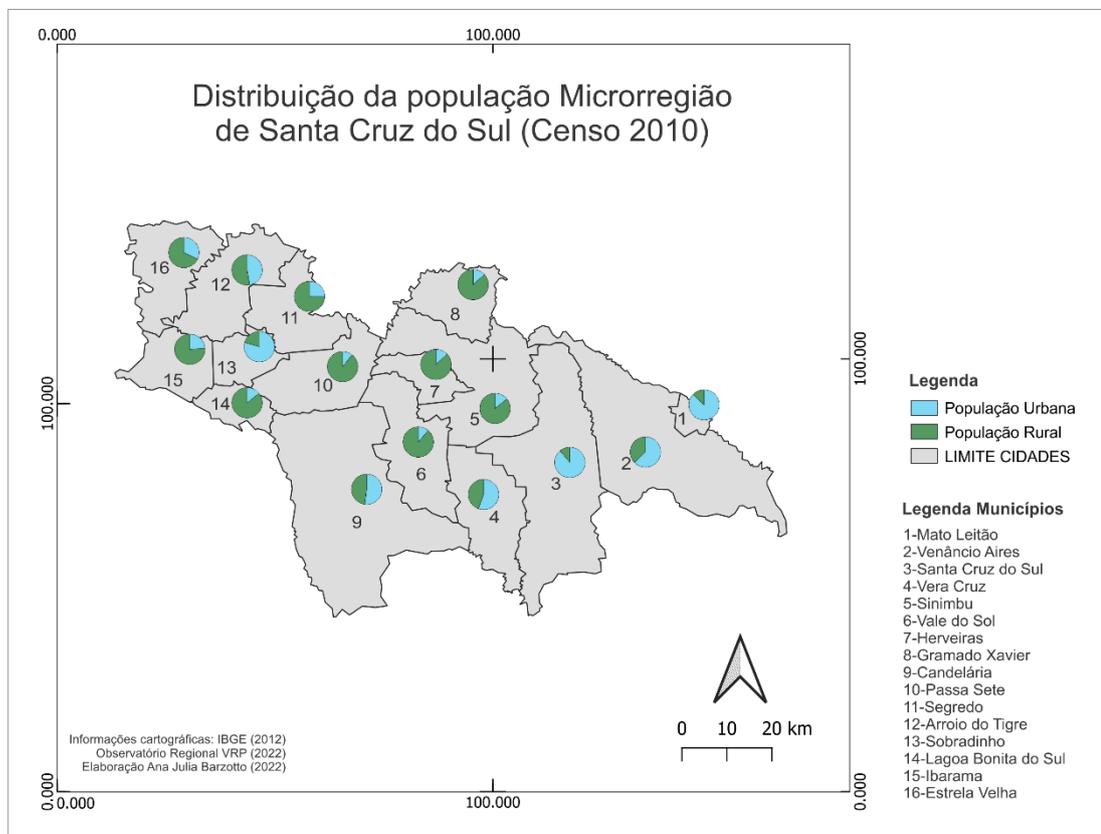
CIDADE	HABITANTES	
	2020	2010
SANTA CRUZ DO SUL	131.365	118.374
VENCÂNCIO AIRES	71.973	65.946
MATO LEITÃO	4.057	3.865
VERA CRUZ	27.099	29.983
SINIMBU	10.162	10.060
VALE DO SOL	11.828	11.077
HERVEIRAS	3.019	2.954
GRAMADO XAVIER	4.352	3.970
CANDELÁRIA	31.421	30.171
PASSA SETE	5.747	5.154
SEGREDO	7.444	7.158
ARROIO DO TIGRE	13.413	12.648
SOBRADINHO	15.005	14.283
LADO BONITA DO SUL	4.399	2.662
IBARAMA	4.399	4.371
ESTRELA VELHA	3.650	3.628

Fonte: Censo 2010 e IBGE Cidades (2021) adaptado pela autora.

Quando observados os dados gerais dessa região percebe-se que maior parte da população da região está concentrada em áreas urbanas, mas destaca-se que essa porção está concentrada nas cidades de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, e quando observados os dados isoladamente, a maioria dos municípios apresentam números superiores a 70% da sua população vivendo em áreas rurais. Conforme mostra a figura 11 é possível afirmar que esta região é marcadamente rural.

O fato da maioria dos municípios ainda possuírem boa parte de sua população em áreas rurais, faz com que o planejamento tenha um olhar específico para cidades de pequeno porte, com atividades econômicas voltadas para agricultura familiar.

FIGURA 11: Distribuição da população Urbana/Rural na Microrregião de Santa Cruz do Sul.



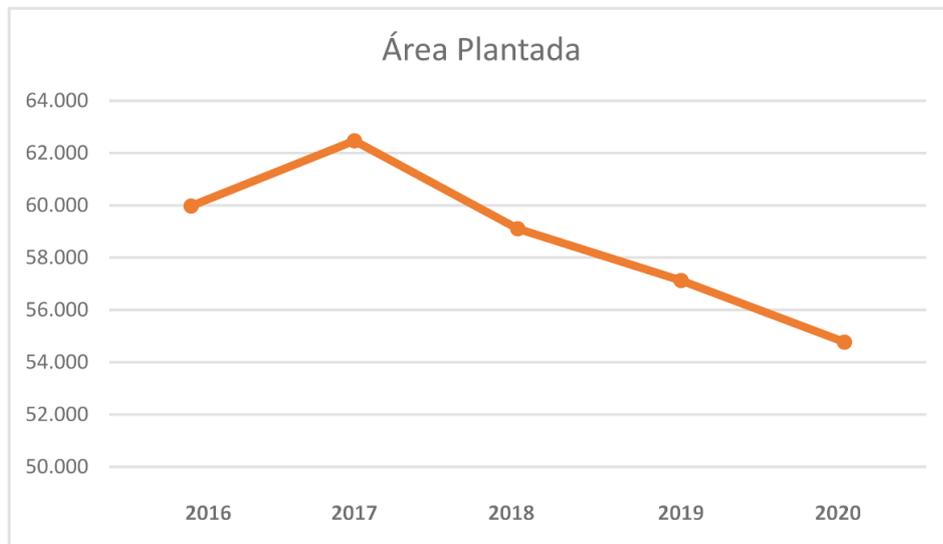
Fonte: Censo 2010 adaptado por Observatório do Desenvolvimento Regional (2021) e IBGE, adaptado pela autora.

A forte presença da zona rural nessa microrregião é marcada pela presença das pequenas propriedades rurais, em sua maioria propriedades entre 5ha e 10ha.

Assim, caracteriza-se economicamente esta microrregião, como já descrito em parágrafos anteriores, uma economia baseada na produção de fumo.

Embora os dados venham mostrando ao longo dos anos a diminuição das áreas plantadas de tabaco, nota-se que este ainda é a cultura principal que move economicamente essa região, principalmente os municípios de menor porte. Observa-se no gráfico a seguir que desde 2017 a cultura do fumo ocupa menos espaços nas lavouras, tal efeito pode estar ligado também a diminuição das famílias em áreas rurais, diante dos índices negativos de desenvolvimento dos municípios.

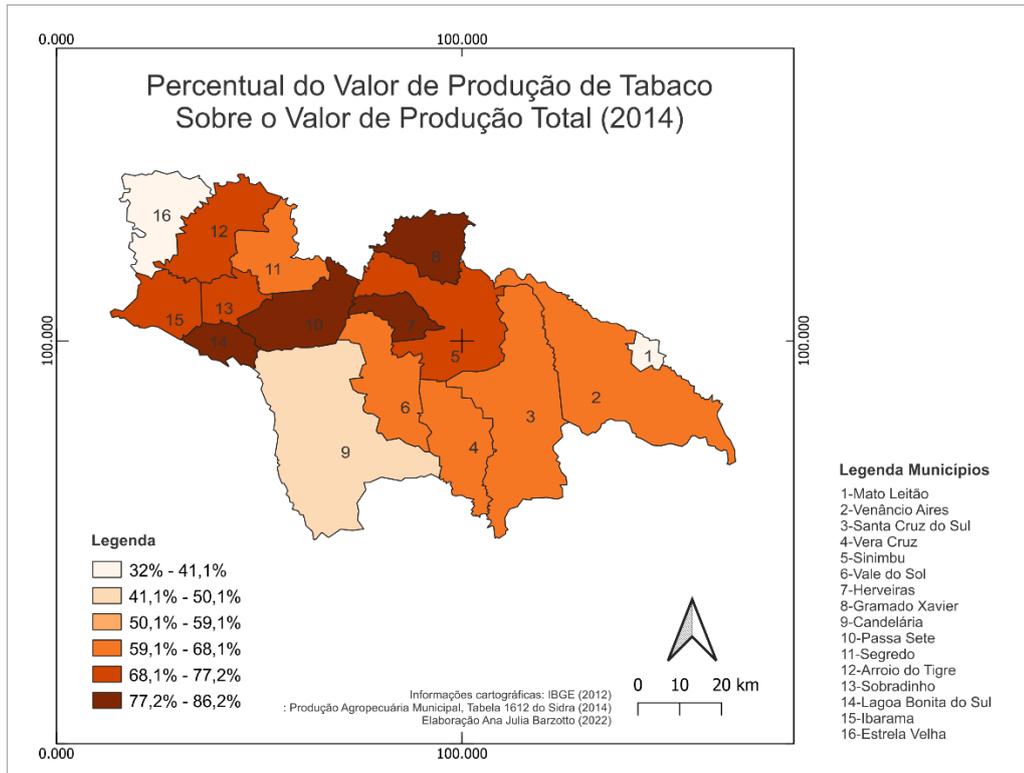
FIGURA 12: Área plantada de fumo na microrregião de Santa Cruz do Sul



Fonte: SIDRA (2022) adaptado pela autora.

Embora a figura 12, aponte a diminuição da área plantada de fumo na microrregião em estudo, a cultura do fumo ainda representa maior parte da produção agropecuária em quase todos os municípios.

FIGURA 13: Percentual do Valor de Produção de Tabaco Sobre o Valor de Produção Total (2014) por município da Microrregião de Santa Cruz do Sul.

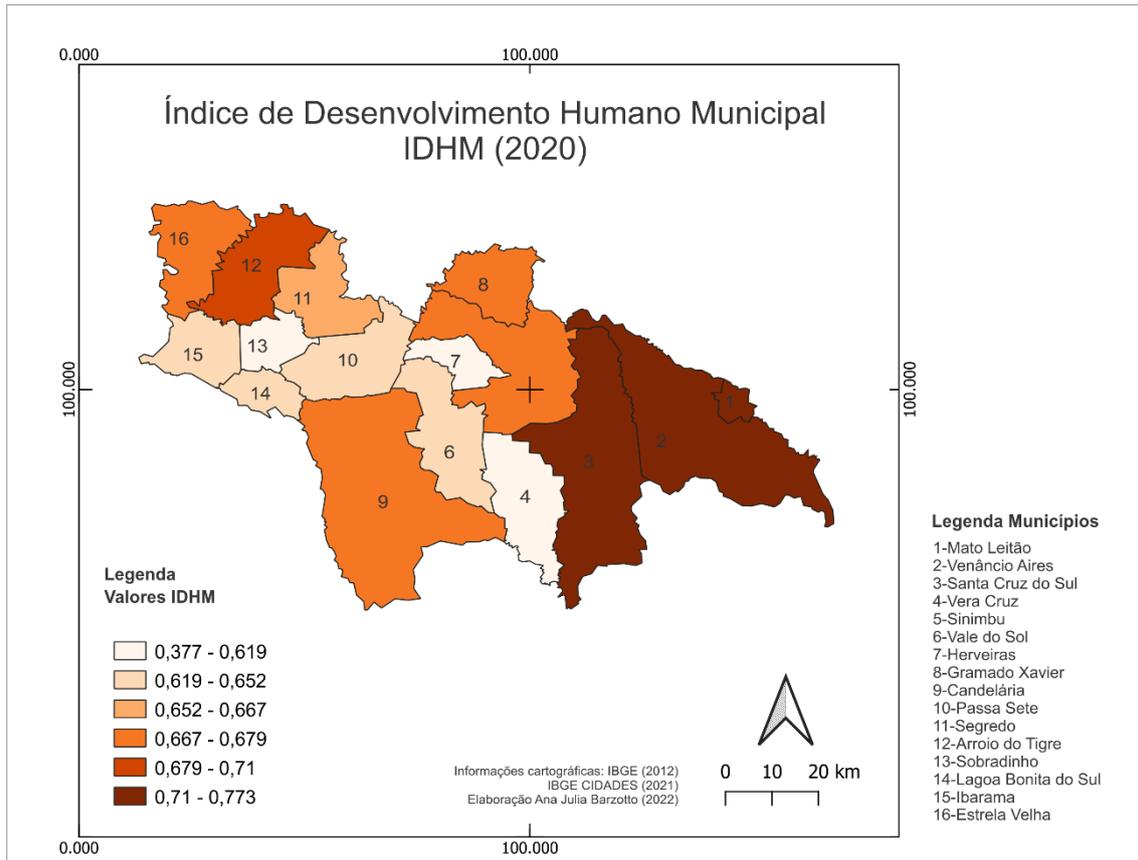


Fonte: SIDRA (2014) adaptado pela autora.

A figura anterior apresenta a categorização dos municípios pelo percentual do Valor da Produção de Tabaco sobre sua produção total, percebe-se que metade dos municípios apresentam um percentual igual ou superior a 68,1% chegando até 86,2% que é o caso de Herveiras.

Os municípios que possuem maior dependência econômica da cultura do fumo são aqueles que também possuem menores índices de desenvolvimento. Se comparado o mapa anterior com a mapa a seguir, figura 14, que apresenta os índices de desenvolvimento humano municipal na microrregião, é possível perceber a inversão de cores.

FIGURA 14: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (2020)



Fonte: IBGE Cidades (2021) adaptado pela autora.

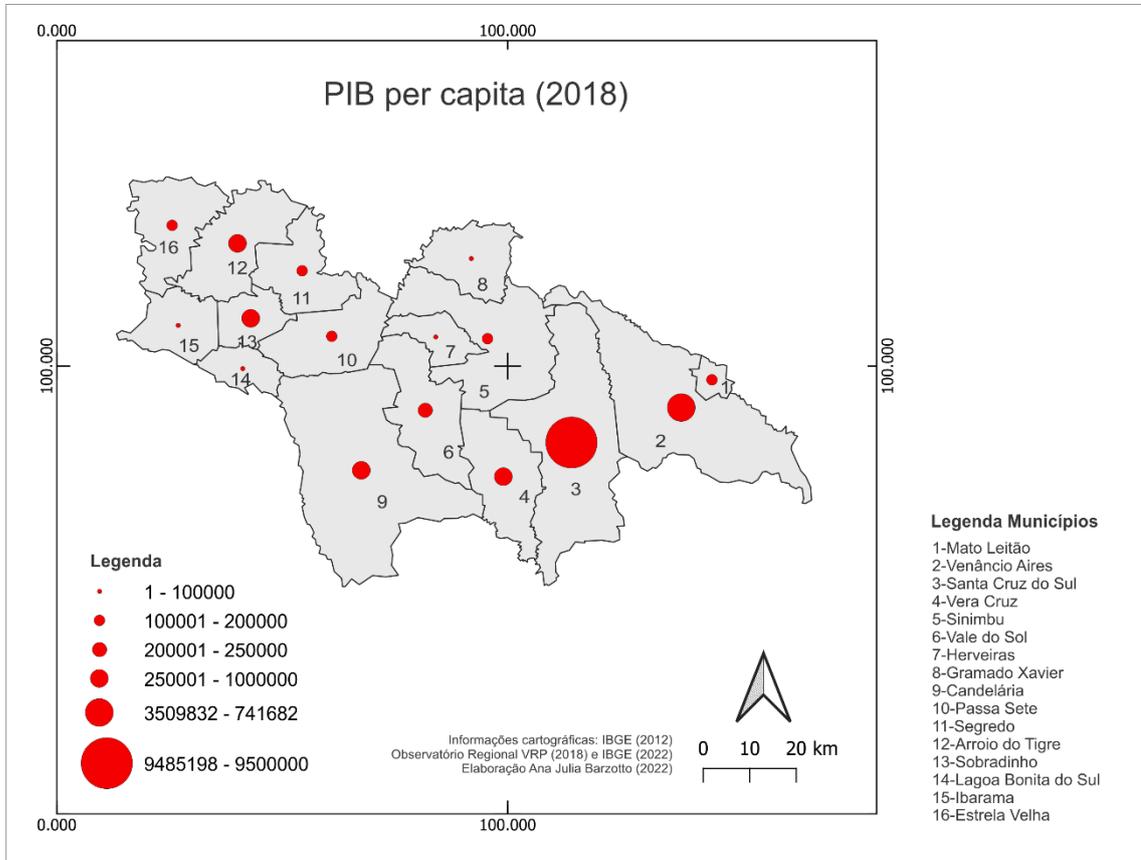
As disparidades regionais consequência da especialização de uma cultura, podem ser observadas nessa microrregião através dos mapas temáticos que demonstram a concentração de poder econômico e político na cidade de Santa Cruz do Sul. Essa disparidade caracteriza a relação entre as cidades que processam a matéria prima e aquelas que a produzem.

“A comercialização desse produto (o tabaco) se realiza naqueles municípios que abrigam as indústrias de beneficiamento que são Vera Cruz, Venâncio Aires, Rio Pardo e, principalmente, Santa Cruz do Sul. O que resulta disso é que o retorno fiscal também se concentra nesses municípios, fato que o território da região evidencia claramente, fazendo com que alguns de seus municípios figurem entre os mais pobres do Estado, quando se trata de renda média por família.” (ETGES, 2001, p. 360).

Exemplificando o que foi colocado por Etges (2001) a figura 15 apresenta a distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) dessa microrregião, percebe-se que atividade econômica está concentrada em dois principais municípios, que são Santa

Cruz do Sul e Venâncio Aires. São nessas cidades que se concentram as sedes das indústrias de fumo e também maior população urbana, conforme pode ser observado na figura 15.

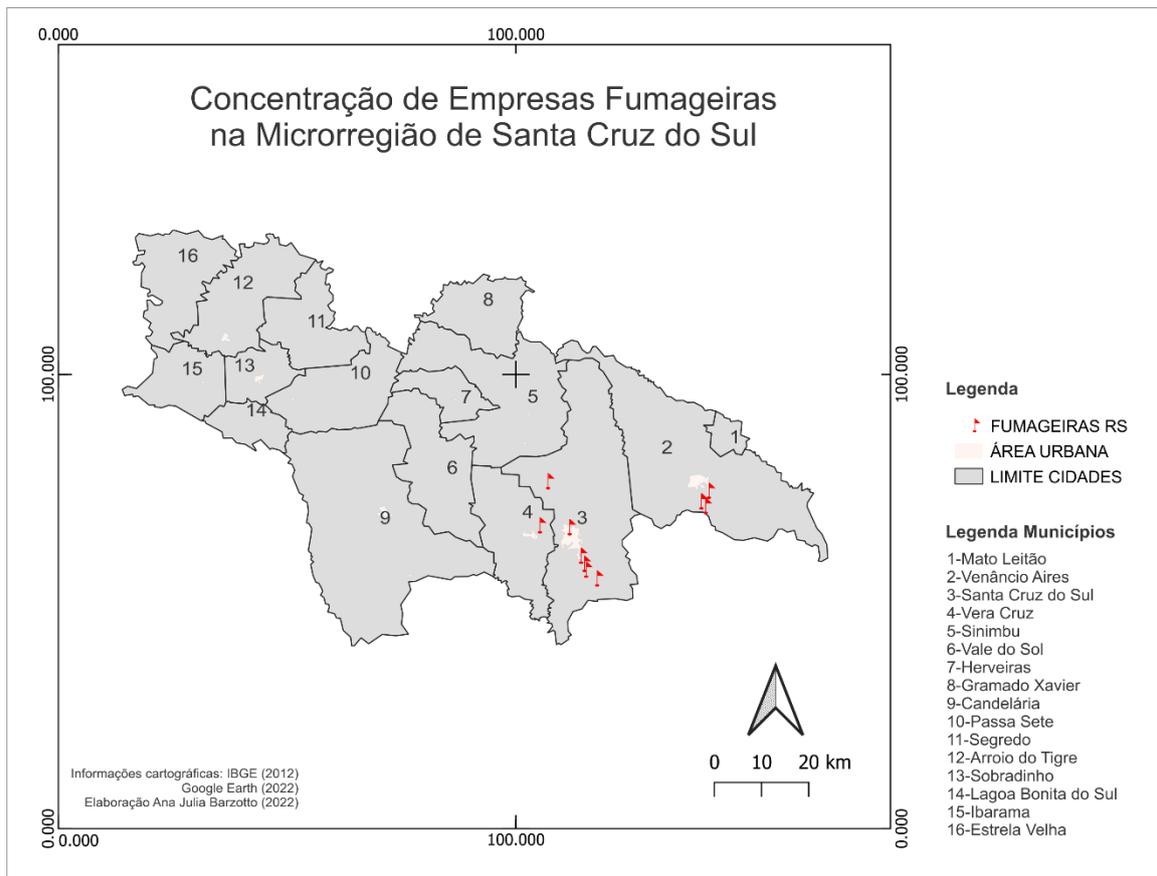
FIGURA 15: PIB per capita (2018) por município.



Fonte: Observatório do Desenvolvimento Regional (2018) IBGE (2022) elaborado pela autora.

A indústria de transformação e processamento industrial do tabaco, e suas diferentes etapas são realizadas dentro dessas unidades de processamento, que estão situadas nos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz, percebe-se a grande concentração, contabilizando 10 sedes.

FIGURA 16: Concentração de Empresas Fumageiras na Microrregião de Santa Cruz do Sul



Fonte: IBGE (2012) Google Earth (2022) Elaborado pela autora.

FIGURA 17 – Sede da Empresa Souza Cruz (BAT) em Santa Cruz do Sul



Fonte: Google Earth Pro (2022)

2.3.1. A influência das indústrias fumageiras no planejamento da microrregião de Santa Cruz do Sul.

A gestão do território para Côrrea (1992), é a gestão das diferenças espaciais, o controle da organização espacial visando a existência e a reprodução da sociedade. Para o autor, as grandes corporações, multifuncionais e multilocalizadas são de extrema importância na organização espacial, pois exercem determinado controle sobre o território. Sendo através desse controle que a corporação pode garantir a máxima eficiência e a acumulação de capital.

Sendo assim, destaca-se uma característica essencial do atual período, que são justamente os grandes fluxos que atravessam o espaço geográfico, sejam eles fluxos migratórios, fluxos de mercadorias, de informações ou de capitais. O que para SILVEIRA (2016) torna o termo Rede Agroindustrial, mais atual do que complexo agroindustrial.

A compreensão das diferentes escalas espaciais que integram o Complexo Agroindustrial - CAI - do tabaco, e como ele se organiza e interage com o território se fazem necessários, para que seja possível perceber como tais empresas interferem no planejamento.

São as empresas multinacionais que possuem o controle sobre a organização e sobre a distribuição espacial do trabalho, como é o caso do complexo agroindustrial do tabaco. No Brasil, destacam-se os pontos de gestão das cidades de Santa Cruz do Sul – RS, com a Universal Leaf e da Alliance One, bem como o Departamento de Tabaco da Souza Cruz (BAT Brasil) e de Venâncio Aires - RS, onde se encontra a sede no país da Continental Tobacco Alliance.

FIGURA 18: Pórtico de entrada na cidade Santa Cruz do Sul



Fonte: Foto tirada pela autora (2021)

Na imagem acima é possível perceber o portal da cidade de Santa Cruz do Sul, que possui a logomarca da empresa Souza Cruz, representando a influência exercida pela multinacional no espaço.

Em sua análise sobre um importante conglomerado, que é o grupo Souza Cruz, hoje também conhecida como BAT Brasil (mudança apenas interna do nome da empresa), Côrrea (1992) aponta algumas práticas espaciais. Sendo essas, a Seletividade Espacial, ou seja, poder de atuar em diferentes localizações, de acordo com os atributos que interessam, a Fragmentação/Remembramento espacial, traduzido pelo poder de aglutinar unidades territoriais, ou então de eliminar aquelas menos eficientes, modificando não apenas a estrutura da empresa, mas também local/global. A antecipação espacial, ou reserva de território para a garantia de um futuro próximo, a marginalização espacial, que acontece com o fechamento de uma empresa ou reconversão funcional. E por último, a reprodução da região produtora, que para uma corporação é extremamente importante, sendo o controle do território. Pequenas ou grandes regiões com tendência a especialização são criadas através da ação da corporação, e devem ser submetidas ao seu controle. No caso da região do

Vale do Rio Pardo, a gestão do território acontece através dos contratos de integração, realizados entre empresa e produtores rurais, como já mencionado.

Outra forma de controlar o território, é através de ações que demonstram certas preocupações com a sociedade, como sustentabilidade, saúde, educação e permanência no campo.

“A combinação de recursos políticos e inovação tecnologia facilita o acesso aos mercados financeiros. A empresa transnacional recruta recursos produtivos em escala global e está em condições combinar mão-de-obra de baixo preço com trabalho altamente especializado, e pode minimizar os custos financeiros e maximizar a remuneração do capital. (...) Essas organizações são entidades de direito privado, sem responsabilidade pública que não sejam aquelas aceitas voluntariamente” (FURTADO, 2009).

O enfraquecimento dos poderes sindicais é consequência do poder que as transacionais possuem, de mudar de lugar e levar consigo grande aparato tecnológica. A estratégia de uma empresa transacional tem forte entrosamento político, o que explica a influência das mesmas em todas as esferas de decisões.

As empresas que atuam no ramo do tabaco no Sul do Brasil, dominam todas as etapas da cadeia produtiva em questão, seja de forma direta ou indireta. Isso faz com que tais empresas possam obter lucros importantes através da combinação da extração dos sobre trabalho das famílias fumicultoras, extração da mais valia dos trabalhadores efetivos e temporários das usinas, postos de compra e fábrica de cigarros (SILVEIRA, 2016). Outros fatores que ampliam os lucros dessas empresas multinacionais são a terceirização de atividades como transporte de produção e de insumos e manutenção de veículos.

É fato que nas últimas três décadas, a maioria dos municípios que integra a região produtora de tabaco no Sul do Brasil, em destaque a microrregião em estudo, participa da divisão do trabalho agroindustrial tabaqueiro, basicamente através da produção, da cura e da comercialização do tabaco. Estando o plantio e a cura do tabaco nas pequenas propriedades familiares nas áreas rurais da região, e as atividades de comercialização e de processamento industrial do tabaco concentradas em poucas cidades.

Todas as empresas ligadas a essa Rede agroindustrial do tabaco, durante o longo período, se instalaram no território de forma estratégica, formando uma rede de unidades de compra, processamento que servem de apoios e suporte as ações de compra de tabaco e seu posterior processamento.

Na região em estudo, destaca-se a concentração espacial das atividades nas cidades de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, devido a forma como ocorre a distribuição do trabalho de comercialização e processamento industrial do tabaco. Segundo SILVEIRA (2016) desde os anos oitenta, com a consolidação dessa rede agroindustrial do tabaco, e o seletivo processo de modernização, esse território passa a apresentar um novo conteúdo técnico-científico e informacional.

O território regional, passa então a ser estruturado para atender as demandas e aos requisitos que possibilitem o funcionamento pleno do ramo tabaqueiro.

“A organização da rede agroindustrial do tabaco mundial produz um fluxo contínuo e atualizado de normas e informações que permeiam a sua totalidade, circulando por seus distintos segmentos reticulares e articulando diferentes lugares participantes.” (SILVEIRA et. Al 2016).

Em 1920 a Cia. Souza Cruz torna-se pioneira e implanta o sistema integrado de produção no Vale do Rio Pardo, que mais tarde seria adotado também por outras empresas, e expandido para outras regiões fumicultoras do Brasil.

A regulação das relações sociais entre empresas e agricultores acontecem principalmente através desse sistema, os contratos de compra e venda defendem, de forma indireta, a temporalidade e a espacialidade das relações. Seja a relação empresa com produtor, ou empresa com demais prestadores de serviços, como os fornecedores de insumos, máquinas ou equipamentos.

As empresas tabaqueiras também tem se aperfeiçoados nos sistemas corporativos, de comunicação e informação, que permitem maior eficiência nas etapas do processamento industrial, possibilitando que clientes internacionais acompanhem as etapas da produção, e o cumprimentos das especificidades encomendadas.

“Assim, se na escala global em que atuam as agroindústrias multinacionais, a instalação desses objetos e sistemas técnicos no território representa a racionalidade e o ordenamento necessários à reprodução ampliada do capital, na escala regional representa a desordem e a irracionalidade, pelo caráter seletivo e desigual quanto ao uso que oportunizam e pelas implicações sociais e espaciais que promovem.” (SILVEIRA, pág. 19, 1997).

Cidades como Santa Cruz, tem se consolidado como importantes pontos logísticos da Rede Agroindustrial do Tabaco, e se destacando nos últimos 20 anos

com a incorporação seletiva em seus territórios e aumentando seu grau de centralidade regional, com um grau de complexidade cada vez maior.

Enquanto isso, as pequenas cidades, vem apresentando nas ultimas 3 décadas pequeno grau de desenvolvimento e crescimento de sua população. Essas pequenas cidades acabam sendo apenas pontos de passagem da produção de fumo, e possuem uma dinâmica econômica totalmente dependente da produção agrícola municipal.

3 ANÁLISE DOS PLANOS ESTRATÉGICOS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LIGADO A MICRORREGIÃO DE SANTA CRUZ DO SUL

Neste capítulo será realizado a leitura de planos que em diferentes níveis reúnem um compilado de informações, sobre as demandas e prioridades da região. Entende-se que todos os planos selecionados para a análise estão ligados, visto que os COREDEs são responsáveis por intermediar essas escalas, e ser o principal coletor de informações.

A seleção desses documentos acontece com base nas regionalizações, sendo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo, o principal plano que incorpora a microrregião em estudo, com um diagnóstico importante e ações participativas. Através dele, pode-se entender o Plano Plurianual e o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Funcional 2 – constituída pelo COREDE Vale do Rio Pardo e COREDE Vale do Taquari. O Relatório de Diagnóstico e o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo, apresenta-se por ser uma instituição que também possui ações de planejamento dentro dessa microrregião, embora com ênfase diferente.

Quadro 1: Apresentação de Planos

MODALIDADE	DESCRIÇÃO	PERIODO DE ABRANGÊNCIA
COREDE	<ul style="list-style-type: none"> Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional VRP 	2015 - 2030
Região Funcional de Planejamento 2	<ul style="list-style-type: none"> Plano Plurianual 	
	<ul style="list-style-type: none"> Plano estratégico de desenvolvimento do Rio Grande do Sul 	2015-2030
Comitês de Bacia Hidrográfica	<ul style="list-style-type: none"> Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo 	2018
	<ul style="list-style-type: none"> Relatório de Diagnóstico 	2005

Outras instituições que também promovem o Planejamento Regional dentro do Vale do Rio Pardo em diferentes escalas são: AMVARP (Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo), as prefeituras municipais e seus COMUDEs (Conselhos Municipais de Desenvolvimento). Dentre estes apenas os Comitês de Bacia possuem seus planos divulgados.

3.1 PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO VALE DO RIO PARDO (2015-2030)

Um plano estratégico é um documento que contemporiza diagnóstico, prognóstico e ações a serem implementadas, considerando aspectos econômicos, sociais, estruturais, ambientais, políticos, éticos, culturais, territoriais, entre outros. Identificou aspectos internos positivos (fortalezas) e aspectos internos negativos (fraquezas), e, aspectos externos positivos (oportunidades) e aspectos externos negativos (ameaças).

O COREDE Vale do Rio Pardo foi criado em dezembro de 1991, e realizou em 2016 a revisão e atualização do Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional. É constituído por 23 municípios, sua regionalização é distinta da adotada pelo IBGE e embora possua uma divisão de três microrregiões distintas – Sul, Centro e Norte – não se trata necessariamente das mesmas divisões adotadas para a microrregião de Santa Cruz. O plano estratégico regional do VRP 2015-2030 foi publicado em 2017.

Através do processo de Planejamento Estratégico, e com base em um acervo de dados já existentes sobre a região, foi dado início a etapa participativa, reunindo representantes regionais, em duas reuniões. O resultado desse processo foi a definição de 10 projetos prioritários para o Vale do Rio Pardo, os quais posteriormente seriam parte de uma carteira de projetos junto ao projeto prioritário do Vale do Taquari, com o qual compõe a Região Funcional 2.

Quadro 2: Carteira de Projetos Prioritários Vale do Rio Pardo.

Carteira de Projetos Prioritários Vale do Rio Pardo
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer e Fomentar a produção, industrialização e comercialização da agricultura familiar; 2. Desenvolver a cultura da cooperação e empreendedorismo; 3. Fortalecer as Políticas Públicas para pessoas com deficiência; 4. Qualificar a educação no campo; 5. Implantar a Usina Regional de Reciclagem de Resíduos Sólidos; 6. P.S.A (Pagamento de Serviços Ambientais) regional, para preservação de nascentes e mananciais; 7. Duplicar a Rodovia RSC 287; 8. Ligação Asfáltica e Pavimentação de rodovias na região; 9. Programa de uso e manejo conservacionista do solo (Programa Gestão Sustentável do Solo); 10. Desenvolvimento e qualificação do turismo.

Para compreender a escolha desses 10 projetos prioritários, é necessário olhar para o diagnóstico regional realizado pelo plano, que será abordado de forma resumida neste trabalho. Isto porque, a caracterização da microrregião já realizada no capítulo anterior traz informações semelhantes, que levam as mesmas percepções.

3.1.1 Caracterização e Diagnóstico Regional

Embora muitas informações importantes estão contidas nessa parte do plano, o foco dessa análise se dá nas questões econômicas e sociais que integram a microrregião de Santa Cruz do Sul. Sendo assim, buscou-se resumir os diagnósticos relacionados diretamente a especialização do fumo, e também problemas administrativos que ligados ao modelo econômico e quais potenciais foram sugeridos ao longo do plano como possíveis estratégias de superação dessa dependência econômica.

Primeiramente, na caracterização do econômica do COREDE VRP, por exemplo, o plano apresenta a grande disparidade da participação dos municípios no PIB regional, onde Santa Cruz do Sul representa 48,08% do valor total, demonstrando a concentração das atividades econômicas. Em relação a estrutura fundiária, o COREDE possui apenas 3,7% que podem ser consideradas de grande porte (acima de 50ha) que por sua vez se concentram em porção sul. A agricultura familiar ocupa 90,8% dos estabelecimentos, sendo 44% da área total.

Sobre a produção de fumo, ponto chave dessa análise, o plano apresenta a cultura como sendo de interesse não apenas nas esferas municipais, mas também federais, em decorrência do volume de impostos que são arrecadados. A cultura do fumo chegou a representar em 2014 uma média de 50,14% do todas da produção da lavoura temporária nessa região.

Já outras culturas como a erva mate e a produção leiteira possuem crescimento significativo, podendo ser vistos como potenciais, enquanto a produção de alimentos como arroz, milho e mandioca, tiveram suas produções reduzidas, salvo em alguns casos específicos, com a provável substituição pela soja. Destaca-se que a cultura da soja apresentou um crescimento de 511,03% nos 23 municípios.

Dentre outras classes de diagnósticos destaca-se as finanças públicas, importante para a compreensão do contexto econômico dos municípios. Novamente destacam-se os municípios de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, municípios que sediam as principais empresas fumageiras, possuem maiores índices de retorno do ICMS, ou seja, maior concentração e disparidade econômica em relação aos outros municípios

Observa-se também a Balança Comercial com índices positivos para o COREDE/VRP, visto que o fumo é o principal produto exportador chegando a representar 97% das exportações do município de Santa Cruz do Sul. Nesse momento, o plano apresenta uma pequena crítica diretamente a essa dependência econômica identificada:

“Quando uma economia está atrelada a um único produto ela fica refém desse produto. No caso dos municípios citados, pode-se observar que suas economias estão atreladas a uma única cultura, isso gera uma dependência e, nesse sentido, quando o setor vai bem essas economias vão bem, mas quando ocorre qualquer problema as economias desses municípios sofrem consequências devastadoras.” (COREDE/CRP, pág. 1301, 2017)

A discussão sobre a produção de tabaco é desta forma apresentada, como uma preocupação com a dependência expressiva e as dificuldades que podem surgir em um momento futuro: “enfrentar as dificuldades sociais e econômicas que poderão ser geradas a médio e longo prazos em relação a programas como a Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (COREDE/VRP, pág. 131, 2017)”, sugerindo ainda uma alternativa: “Uma oportunidade pode ser a produção de alimentos, através da agricultura familiar, fortemente enraizada na região. (COREDE/VRP, pág. 131, 2017)”

Outras questões também importantes, mas que não serão aprofundadas na análise neste trabalho, mas que se encontram presentes no plano são sobre acesso à internet, celulares, saneamento básico, modais rodoviários e abastecimento de água.

Em relação a questão de planejamento municipal destaca-se que 11 dos 23 municípios possuem Plano Diretor, sendo que apenas 6 possuem mais de 20.000 habitantes.⁸ Há também outras estratégias adotadas pelos municípios como forma de ordenar o território, mesmo aqueles que não possuem Planos Diretores, podem possuir planos setoriais. Os municípios como Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires possuem novamente os melhores índices, sendo comum que quanto menor a população ou as condições econômicas de um município, menores ou inexistentes serão suas ferramentas de planejamento.

O plano levanta também dificuldades enfrentadas pelos COREDEs, deixando evidente que muitos problemas administrativos acabam prejudicando a eficácia das ações dos mesmos, não apenas do caso do Vale do Rio Pardo, sendo a lógica de organização do Estado brasileiro e sua estrutura administrativa – União, Estado e Municípios – um desses.

A existência dos COREDEs no RS, como fórum articulador das organizações da sociedade civil e órgãos do Estado na região, e como instituição de apoio ao planejamento regional e de fiscalização das ações do governo estadual, oferece uma condição estratégica nesse sentido, muito embora a ausência de destinação orçamentária específica e os limitados recursos financeiros e administrativos que dispõe dificultam essa ação de coordenação e de implementação das ações de planejamento para o desenvolvimento regional. (COREDE/CRP, pág. 50, 2017)

⁸ Municípios com menos de 20.000 habitantes não são obrigados a possuírem Planos Diretos, segundo a Lei 10257 do Estatuto da Cidade.

Outro fator são as próprias políticas públicas quando executadas de forma setorializada, sem a integração no território, ignorando o planejamento regional e trazendo inúmeras dificuldades. Esses dois fatores fazem com que as ações desenvolvidas pelos poderes municipais sejam isoladas e dependendo diretamente de recursos orçamentários definidos por outros níveis de governo.

O quadro a seguir destaca os principais pontos que se destacaram nessa análise, relacionados a questões da especialização regional:

Quadro 3: Síntese – Pontos em Destaque

Pontos em Destaque	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Municípios com desiguais dimensões territoriais; • Disparidades econômicas; • Agricultura familiar predominante; • Diminuição das produções de alimentos como mandioca, feijão e milho; • Crescimento discrepante da produção de soja; • Dependência econômica da produção de fumo.
Problemas Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de ações locais não articulados com as prioridades regionais; • Lógica de organização do Estado: União, Estados e Municípios; • Ausência de destinação orçamentária; • Baixo uso das ferramentas de planejamento municipais.
Estratégias	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de alimentos como forma de diversificação; • Erva mate e produção de Leite como culturas emergentes.

	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura Familiar; • Turismos ecológico e cultural.
--	---

3.1.2 Matriz FOFA, Diretrizes e Estratégias.

Através do processo participativo, acontece a elaboração da Matriz FOFA, inicialmente com leitura microrregionais e posteriormente com a sintetização em uma análise que servirá de base a elaboração de diretrizes e posteriormente a carteira de projetos prioritários. Cabe destacar como a monocultura do fumo e as questões da agricultura familiar estão enquadradas nessa análise:

Quadro 4: Matriz Regional de Potencialidades e Desafios,
Riscos e Limitações – Adaptado

Potencialidades	Desafios
<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver projetos de estímulo e suporte à agricultura familiar, visando a diversificação produtiva regional, através do acesso às políticas e programas de desenvolvimento regional e de qualificação de mão de obra; • Valorizar as características fundiárias regionais e a agricultura familiar para o desenvolvimento do APL Alimentos e Agricultura Familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover o desenvolvimento de atividades econômicas que assegurem renda, novas oportunidades no meio rural buscando superar a monocultura do tabaco e o êxodo rural;
Riscos	Limitações
<ul style="list-style-type: none"> • Superar a dependência econômica da região em relação à monocultura do tabaco e do mercado externo; 	<ul style="list-style-type: none"> • A monocultura do tabaco dificulta a estruturação dos agricultores da região em sistemas organizativos como cooperativas, a experiência de empreendedorismo no âmbito da agricultura familiar e a consequente produção em escala;

--	--

Observa-se que as potencialidades destacadas, são ações que visam diversificar economicamente a agricultura familiar, e novamente a agricultura familiar é colocada como potencial, enquanto a produção de fumo está em desafios e riscos que devem ser superados. Enquanto limitação a monocultura do fumo é vista como um obstáculo para que as famílias se envolvam em outras atividades.

Outros itens importantes que constam no quadro da matriz FOFA na categoria de riscos, mesmo que não relacionados diretamente com a fumicultura, devem ser observados com atenção por terem sido apresentados pela participação popular, sendo assim, são reflexos dessa microrregião. Entre eles: Possível perda de oportunidade em acessar recursos públicos federais pela incapacidade de elaborar projetos; Fragmentação das políticas e ações de planejamento territorial. Impossibilidade de ampliação da produção devido a precariedade, ou ausência de infraestrutura básica: energia, comunicação, transporte.

Essa base criada pela matriz FOFA é então transformada em diretrizes, sendo de interesse deste trabalho as seguintes:

- **Dimensão Sociocultural:** Promover e implementar projetos e ações de apoio ao desenvolvimento da educação no campo; Desenvolver programas, projetos e ações que estimulem, valorizem e difundem a cultura da cooperação, do associativismo e do empreendedorismo na região.
- **Dimensão Econômica:** Promover a diversificação econômica, a partir das potencialidades regionais da agroindústria, da logística e do turismo regional, estimulando a fixação da população no meio rural, bem como o desenvolvimento de novos investimentos; Valorizar, fortalecer e qualificar o desenvolvimento da produção, comercialização e industrialização da agricultura familiar visando a produção de alimentos, a geração de renda e a fixação da população rural na região; Desenvolver e qualificar o turismo na região através da valorização da sua diversidade natural e cultural.

A etapa seguinte é a definição de estratégias que, segundo o plano, são referenciais estratégicos relacionados a uma visão de futuro almejado para a região. Entre as 5 estratégias definidas, destaca-se: Estratégia Regional 3 - Diversificar as

atividades econômicas, tanto no campo como na cidade, de forma profissional e tecnologicamente qualificada.

Observa-se o reconhecimento da importância econômica da produção de tabaco e o complexo agroindustrial, mas visando a necessidade de desenvolvimento de novas alternativas. Nesse caso colocam-se então estratégias prioritárias para o desenvolvimento de novas atividades na produção agrícola, industrial e de serviços, e novamente, a diversificação da agricultura familiar. Dentre as articulações demonstra-se o interesse no desenvolvimento da APL (Arranjo Produtivo Local) da Agricultura Familiar através da colaboração de outros órgãos, como a EMATER, UNISC, UERGS, AFUBRA, com o incentivo da produção de alimentos para fornecimento de alimentos para escolas e instituições públicas e comunitárias. Uma segunda ação é o desenvolvimento do turismo rural como alternativa econômica, valorização do patrimônio e a diversidade em geral. Por último, a necessidade de incentivo à cultura do cooperativismo, logo que, nos diagnósticos percebeu-se que a monocultura do fumo inibe os trabalhos em grupo, dificultando a organização.

Através dessas estratégias é construído a carteira de projetos, apresentada no início do capítulo. Salienta-se que o Planos Estratégicos dos COREDEs são a principal base de informações, é a partir deles que os demais planos que tratam de planejamento e desenvolvimento regional no Estado são elaborados, isso acarreta muitas vezes na repetição de informações.

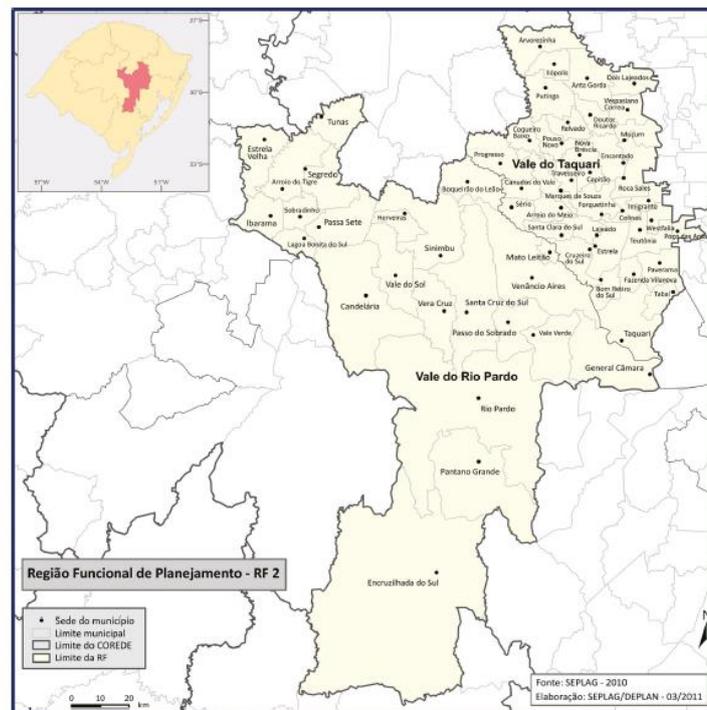
3.2 PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL 2015-2030: PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS DAS REGIÕES FUNCIONAIS.

O Plano Estratégico de desenvolvimento do Rio grande do Sul 2015-2030, é um documento que resulta da sistematização das necessidades de cada COREDE, elencando em cada região funcional seus 10 projetos escolhidos em ordem prioritárias, de acordo com a relevância dos temas para cada região, para os próximos 15 anos.

A região funcional 2 é constituída pelos COREDEs Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo, com 59 municípios que somam 7% da população gaúcha, 35 destes apresentando mais de 50% da população residindo em zona rural. Sua localização é

definida no plano, como um espaço de transição entre as Regiões Metropolitanas e Porto Alegre e de Caxias do Sul e o interior do estado. Cabe ressaltar, que embora seja de interesse deste trabalho as ações relacionadas apenas com o COREDE VRDP, as estratégias e análise deste plano são realizadas em conjunto.

FIGURA 19: Mapa da Região Funcional 2 - COREDE Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo



Fonte: Fórum dos COREDES (2017)

O diagnóstico do plano estratégico aponta o crescimento demográfico da região, e importância da sua participação no PIB estadual com 7%, sendo o Vale do Rio Pardo responsável pela contribuição de 58%. Destaca-se que ambos os COREDES apresentam características comuns na sua base econômica, onde o setor produtivo tradicional de base agrícola tem como base quatro produtos – fumo, milho arroz e soja. Embora o COREDE Vale do Taquari apresentar uma estrutura mais diversificada em relação ao COREDE VRDP, a região funcional possui os produtos do fumo como os principais segmentos, colocando:

“O fumo é um cultivo difundido por toda a Região, cuja grande dependência econômica gera preocupação quanto ao futuro da atividade perante a tendência de aumento das restrições mundiais ao tabaco. A perda de

competitividade dos setores dominantes, com especial atenção ao fumo, aves e suínos, é um fator restritivo para o desenvolvimento da Região, que precisa diversificar sua produção, quase toda sustentada por pequenas propriedades rurais.” (Fórum COREDES, pág. 24, 2017)

Dentre os 10 projetos elencados como prioritários pelos COREDEs, esses destacam-se quatro que possuem como justificativa e resultados esperados os projetos são a síntese dos projetos prioritários dos dois COREDEs que compõe a região funcional. mesmos itens, sendo esses associados a superação da dependência econômica do fumo, e a busca pela diversificação econômica, conforme sintetizado:

QUADRO 5: Síntese de projetos prioritários ligados a especialização do fumo

DIAGNÓSTICO	PROJETOS/ ESTRATÉGIAS	JUSTIFICATIVA/ RESULTADOS PRETENDIDOS
<ul style="list-style-type: none"> • Monocultura produção de fumo; • Propriedades familiares. • Dependência econômica e perda de competitividade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento e inovação tecnológica; • Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs); • Promoção da qualificação profissional e cidadã por meio da educação formal, não formal e profissionalizante, vinculadas aos valores regionais; • Qualificação e desenvolvimento do turismo regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificação profissional; • Diversificação da matriz produtiva regional; • Criação de novas empresas, empregos e rendas; • Fortalecimento da pequena propriedade rural; • Fortalecimento de agroindústrias e agroindústria familiar.

3.3 PLANO PLURIANUAL RIO GRANDE DO SUL PARA REGIÃO FUNCIONAL 2 – 2020- 2022

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que por um período de quatro anos irá definir as diretrizes, os objetos e as metas da administração estadual. Os cadernos de Regionalização do PPA contêm as ações e produtos e metas para as nove regiões Funcionais de Planejamento, sendo do interesse deste trabalho em específico o caderno da RF2.

Os Cadernos de Regionalização do PPA 2020-2023 trazem os resultados da regionalização das metas dos produtos da Administração Estadual a partir de três escalas: as 9 Regiões Funcionais de Planejamento (RFs); os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES); e os 497 municípios.

FIGURA 20: Síntese apresentada pelo PPA

VALE DO RIO PARDO 23 municípios	VALE DO TAQUARI 36 municípios
Taxa de urbanização abaixo da média estadual (68%)	
3ª RF com maior crescimento populacional	
Destaque do setor produtivo para a agricultura familiar: fumo, leite, frutas cítricas, erva-mate e criação de suínos e aves	
Na Indústria, destacam-se os produtos do fumo e os alimentícios	
Espaço de transição entre a RMPA e o interior do estado, principalmente na estrutura industrial	
	5º maior IDESE do estado
Presença dos modais rodo, ferro e hidroviário	
Baixos percentuais de domicílios com abastecimento de água e tratamento de esgoto	

Fonte: Fórum dos COREDES (2017)

O plano Plurianual apresenta o foco das ações nas situações-problemas, seguindo “método da Árvore de Problemas, para a qual, primeiramente, devem ser reconhecidas situações-problema e, a partir desse ponto, busca-se identificar suas causas e consequências, promovendo o correto tratamento das causas.” (Plano Plurianual, pág. 10, 2019).

Em relação a produção de fumo

“A perda crescente de competitividade desse segmento é um fator restritivo para o desenvolvimento da região, que precisa aprofundar a diversificação da sua produção, quase toda sustentada por pequenas propriedades rurais de base familiar. (Plano Plurianual, pág. 24,2019)

Destaca-se as ações estratégicas trazidas pelo plano para o apoio à agricultura familiar:

- **Apoio à produção agropecuária:** Devido à estrutura do setor baseada em pequenas propriedades e considerando sua importância na economia regional, o PPA 2020–2023 possui a seguinte iniciativa, voltada às situações problema da sucessão-rural e da produtividade do negócio familiar. Apoio às famílias em vulnerabilidade social cadastradas no CadÚnico (Segunda Água): busca promover o acesso à construção de cisternas, microaçudes, instalações de pequenos sistemas de irrigação, beneficiando agricultores com tecnologias sociais para segurança alimentar. Na RF2, serão beneficiados 472 agricultores com tecnologias sociais para segurança alimentar e hídrica.
- **Fortalecimento da identidade regional com base na atividade turística:** Apoio e incentivo ao desenvolvimento do turismo nos municípios: busca fomentar a inclusão de roteiros e rotas turísticas no turismo estadual.

Quadro 6: Síntese dos programas apresentado pelo PPA

PROGRAMAS	AÇÕES	INICIATIVAS
CAMPO EM ASCENSÃO	<ul style="list-style-type: none"> Inovação tecnológica para o campo 	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisa para orizicultura; Transferência de tecnologia.
DESENVOLVE RS	<ul style="list-style-type: none"> Incentivo à permanência no campo; 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio a famílias em vulnerabilidade social cadastradas no CadÚnico (Segunda Água)
	<ul style="list-style-type: none"> Indução das potencialidades regionais e do desenvolvimento científico e tecnológico; 	<ul style="list-style-type: none"> Empreende: oferta de cursos vinculados às potencialidades regionais
	<ul style="list-style-type: none"> Turismo Rural Sustentável. 	<ul style="list-style-type: none"> PROPPG: oferta de cursos de pós-graduação no interior do Estado.
		<ul style="list-style-type: none"> Apoio e incentivo ao desenvolvimento do turismo nos municípios.

A iniciativa de “Apoio a famílias em vulnerabilidade social cadastradas no CadÚnico (Segunda Água)” possui ligação com os recentes e extensos períodos de estiagem no Rio Grande do Sul, essas famílias receberão auxílio financeiro e técnico para a construção de cisternas, microaçudes, instalações de pequenos sistemas de irrigação e à capacitação para agricultores em vulnerabilidade social, como forma de estimular a produção a permanência no campo, e promover a sua segurança alimentar. Nesse caso pode ser observado que a demanda não é necessariamente regional.

Observa-se que a ação do programa Desenvolve RS “Indução das potencialidades regionais e do desenvolvimento científico e tecnológico”, que acontece através das seguintes iniciativas: Oferta de cursos vinculados às potencialidades regionais; Capacitação de pessoas em novas tecnologias, economia criativa e inovação, Oferta de cursos de pós-graduação no interior do Estado, foram ofertadas em 4 COREDEs, sendo que na RF2 foi ofertado 1 curso por ano (2020 a 2023) mas nenhum no COREDE-VRP.

Quanto ao apoio ao turismo, apenas duas cidades foram contempladas, não sendo divulgadas as quais.

Sobre a especialização fumageira, apesar de lembrada na caracterização da região, não se encontram ações específicas.

3.4 COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

A microrregião de Santa Cruz possui a atuação de um Comitê de Bacia Hidrográfica, que atua em diferentes extensões territoriais. A CBH do Rio Pardo, coordena ações entre os agentes públicos e privados, com o objetivo de gerenciar as águas da bacia de forma descentralizada. As fronteiras das atuações das CBHs ultrapassam as regionalizações dos COREDEs.

3.4.1.1 Relatório de Diagnóstico do Rio Pardo e da Sub-Bacia Rio Pardinho

Este relatório apresenta primeira parte, definida como Etapa A – Diagnóstico dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Pardo, dos trabalhos que integram a consolidação do conhecimento sobre os recursos hídricos do rio pardo, e a elaboração do programa de ações da sub bacia do rio pardinho, também denominado como Plano de Bacia do Pardo. A etapas seguintes se dão por: Etapa B: Cenários futuros quantitativos e qualitativos dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Pardo e Etapa C – programa de ações da sub-Bacia do Rio Pardinho.

Localizada na região central do Rio Grande do Sul, a Bacia do Rio Pardo integra a Região Hidrográfica do Guaíba e aflui no rio Jacuí junto a cidade de Rio Pardo. Possui uma área de 3.636,76m² correspondendo a 1,3% da área do Estado e a 4,3% da Região Hidrográfica do Guaíba.

O relevo influencia na forma da bacia, e também como ocorreu a ocupação do território pelas populações humanas. A bacia possui uma porção Alta que ocupa 20% do seu território, onde se localização áreas de campo, atividade pecuária predomina no setor primário, áreas de reflorestamento e pequenas lavouras de subsistência.

Na parte mais jusante correspondente a 40% da área total, encontram-se as áreas planas, e de relevo ondulado a suave ondulado. As áreas planas, com várzeas e principais cursos d'água, são utilizadas para o cultivo de arroz irrigado, e as zonas

mais altas, são utilizadas para pecuária extensiva e para cultivo agrícola de fumo de soja, milho, feijão.

Neste documento este trabalho buscará destacar as dinâmicas sociais da bacia descritas no diagnóstico. É importante destacar o processo participativo adotado, visto que a definição final das Unidades de Estudo decorreu de ação direta dos membros do Comitê Pardo.

Sobre os estabelecimentos rurais verifica-se que metade se encontram na faixa de 10ha a 50ha e aproximadamente 45% na faixa de até 10ha, tamanho típico da agricultura familiar, e 30% sejam ocupados por estabelecimentos com 100ha ou mais. As culturas principais são o milho, o fumo, arroz e soja, e rebanhos de bovinos e ovinos, aves produzidas em pequena escala para consumo.

Foram descritas pelo documento os seguintes sistemas de produção: Familiar comercial – organizado em todos do trabalho de grupos familiares com uma ou mais culturas destinados ao mercado, sendo as principais culturas o fumo e a soja; Agricultura Familiar Patronal – Desenvolve-se com o cultivo de arroz e pecuária patronal de suínos, aves e bovinos, não expandindo a produção para além da capacidade produtiva do grupo familiar; Sistemas de produção agropecuária capitalistas – organizados de forma empresarial, onde o proprietário se distancia da figura de produtor, principalmente envolvidos com a produção da pecuária de bovinos e agricultura diversificada e arroz; O quarto sistema é a agricultura familiar de subsistência, onde desenvolvem-se atividades produtivas sem escala e previsão de comercialização, produz-se para consumo e complementação de renda.

A importância da identificação dos sistemas de produção nesse caso, se dá justamente pelas diferentes relações que cada sistema exerce de maneira geral com os recursos hídricos. O sistema capitalista se desprende do lugar, e possui uma relação de investidor, percebendo esse espaço como ameaças ou oportunidades, enquanto a produção familiar estabelece um enraizamento, com uma perspectiva de continuidade daquela atividade que vem do passado e é mantida.

No decorrer dos relatos coletados, os produtores que representam o sistema de produção familiar comercial de fumo e milho registram a contaminação da água pelos agrotóxicos utilizados principalmente no fumo, mas destacam que a preservação das matas é superior do que a 40 anos atrás. Isso porque os produtores passam a produzir pequenas áreas de eucalipto, para a secagem do fumo, através do incentivo das fumageiras. É constatado pelo plano que o reconhecimento dos

problemas ambientais, são vistos pela maioria dos produtores, como limitadores de atividade produtiva.

O quadro 7 a seguir classifica as diferentes percepções dos problemas ambientais/municipais derivados do problema da gestão da água:

Quadro 7: Síntese das informações CBH Rio Pardinho e Rio Pardo

TIPO	PERCEPÇÕES
Características da Agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão em diferentes sistemas: Sistemas de Produção Agropecuária Capitalistas; Familiar Comercial; Agricultura Familiar Patronal. Agricultura familiar de Subsistência
Problemas ambientais	<ul style="list-style-type: none"> • Ocasiona problemas de desenvolvimento regional; • Negação do problema ambiental; • Relação culturas antigas (fumo, soja e milho) com a contaminação das águas superficiais; • Órgãos como a FEPAM (punitivos)
Características Sociais e Culturais	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenças étnicas e falta de identidade cultural ou religiosa, prejudicam o cooperativismo; • Enraizamento cultura da produção de fumo, soja e milho; • Lazer vinculado a atividades em comunidade; • Famílias produtoras de fumo há mais de 50 anos • Ausência do poder público com políticas mais específicas;
Características Econômicas	<ul style="list-style-type: none"> • Fumo e milho como atividades não mais suficientes • Dependência da cultura do fumo;

Dentre os problemas, a renda vinda das produções classificadas com antigas (fumo e milho) deixam de ser suficientes para a manutenção do padrão de vida desejado pelos agricultores. A dependência econômica da cultura do fumo também é percebida como um problema pelas famílias.

“Alguns percebem na necessidade de diversificação produtiva a possibilidade de aumentar seus rendimentos, ensaiando uma perspectiva capitalista para seu negócio, embora, em geral, não disponham de capital acumulado suficiente para tal.” (COMITÊ PARDO, pág. 195, 2005)

Um aspecto importante é que o relatório descreve as áreas rurais mais próximas aos centros urbanos já pode ser verificado o uso das propriedades para outras atividades, transformação em sítios de lazer ou venda de produtos caseiros/coloniais. De certa forma, essas propriedades já conseguem alcançar a diversificação através do aproveitamento de certos potenciais.

As áreas urbanas que se localizam nessa bacia também apresentam ausência de elementos básicos como iluminação pública, transporte, saúde, segurança pública, onde a percepção é baseada em um desenvolvimento incompleto.

É possível perceber que a pesquisa relacionada a ocupação da bacia hidrográfica possibilitou uma leitura mais aproximada do meio rural, da agricultura familiar e das problemáticas que envolvem, mesmo que os dados quantitativos não sejam tão explorados. Isso possibilitou com que uma caracterização mais específica fosse realizada, estando resumidamente colocado pelo quadro a seguir, como diferenciam-se as ocupações das Sub-Bacias:

Quadro 8: Caracterização ocupação da CBH Rio Pardo e Rio Pardinho

Caracterização	
Sub Bacia do Rio Pardo	Sub Bacia do Rio Pardino
<ul style="list-style-type: none"> • Predomínio da Pecuária capitalista familiar de bovinos; • Produção familiar comercial e patronal; • Não apresentam predomínio étnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Predomínio de Sistemas comerciais de fumo, milho, soja; • Cultura étnica Alemã; • Preservação de rede comunitária social;

Salienta-se que a organização dos recursos hídricos deve levar em consideração essas diferenciações regionais, e suas correspondências sociais, econômicas e culturais. Fica exposto pelo relatório, que a população mais distante do eixo Santa Cruz do Sul – Rio Pardo, assumiu não ter conhecimento do que seria o Comitê Pardo. Além de baixa capacidade política, baixa abrangência regional, dificuldade de mobilização nos municípios mais distantes (de Santa Cruz do Sul) e baixa participação na sociedade, expondo dessa maneira as fragilidades da atuação do Comitê.

Referente iniciativas do Comitê, no Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo não foram encontradas ações com especificas com as agriculturas familiares ligadas a produção de fumo. As ações acontecem de forma pontual, dentre elas:

- Monitoramento dos rios, como foco em ações preventivas;
- Adequação dos planos municipais de saneamento;
- Intensificação da assistência técnica rural, como forma de levar informações até os agricultores;
- Pagamentos por serviços ambientais efetivos, forma de compensação financeira aos produtores que contribuem para a proteção e recuperação dos corpos hídricos mananciais de abastecimento público

Em geral, as únicas ações voltadas para uma cultura, são em relação ao cultivo do arroz, por ter uso mais intensivo das águas.

Embora o CBH do Rio Pardo e Rio Pardino, esteja entre as instituições que praticam ações de planejamento nessa região, ainda se demonstra integração relevante, acerca da problemática ambiental da produção de fumo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar como os Planos de Planejamento e Desenvolvimento Regional atuam sobre a microrregião de Santa Cruz do Sul, e principalmente quais ações estão diretamente ligadas a especialização regional de fumo e suas consequências.

É notável que as políticas de Planejamento atuantes no Brasil são recentes e pouco consolidadas, bem como no Estado do Rio Grande do Sul, mas ainda assim é possível perceber seus avanços significantes nas últimas décadas. No Rio Grande do Sul destaca-se o fortalecimento dos COREDEs, que possuem grande importância na aproximação das escalas regionais e também para planejamentos mais participativos.

Cabe ressaltar que para os autores Milton Santos (1994) e Celso Furtado (2009), o planejamento é uma importante ferramenta do capitalismo moderno, muito utilizado para a busca do crescimento econômico e ao mesmo tempo pode servir para mascarar as reais situações. Ainda assim é vista como a melhor alternativa para redução das desigualdades territoriais.

As políticas de desenvolvimento regional também ganham destaque, por serem importantes diante da crise do modelo instalada e os novos processos globais, que surgem como a melhor alternativa para superar as antigas formas de planejamento, abordando as questões regionais “de baixo para cima” (TOPPAN, 2015). Se antes as políticas tradicionais viam o desenvolvimento apenas baseado no crescimento do PIB, atualmente insurgem as questões ambientais, qualidade de vida, de trabalho, e poder de alcance as necessidades básicas da população.

As políticas regionais buscam fomentar a participação de diferentes atores, como no caso do COREDE e também do CBH, com objetivo de fomentar a organização local, induzindo a uma maior capacidade de articulação, como forma de devolver a esse território alguma autonomia política (TOPPAN, 2015).

A microrregião de Santa Cruz do Sul apresenta as notáveis consequências da especialização regional do fumo, evidenciando-se ao longo da pesquisa a importância econômica da cultura para os três estados do sul do Brasil, e principalmente para o Rio Grande do Sul. mas destaca-se a importância dessa cultura principalmente para as cidades pequenas, que possuem a maioria da sua população vivendo em áreas rurais, através do sistema da agricultura familiar.

A produção de fumo se destaca, sendo hegemônica diante de outras atividades econômicas, transformando a microrregião e principalmente a cidade de Santa Cruz do Sul em espaços de influência determinante sobre a região, por concentrar a maior parte da infraestrutura de transporte e comunicação, sistemas de armazenamento, centros de pesquisa, agroindústrias e normativa vinculada à atividade agrícola dominante (CASTILHO; FREDERICO, 2010). Mas nessa mesma microrregião observa-se municípios de pequeno porte com sua base econômica totalmente dependente de uma única cultura, estagnados economicamente sem perspectivas de qualquer desenvolvimento, resultando em regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Um atributo necessário para que uma região se torne competitiva é possuir uma eficiente logística, como é o caso da microrregião, abastecidas por diferentes modais viários, como rede hidroviária, ferroviária e rodoviária com diferentes níveis. Além das proximidades territoriais com a região metropolitana de Porto Alegre, sendo assim uma “geografia adaptada aos ditames da globalização, ao custo, muitas vezes, do bem-estar das populações locais” (CASTILHO; FREDERICO, 2010).

Embora os dados apresentem as diminuições das áreas plantadas de fumo, a produção em folha continua com médias compensatórias, e por vezes a relação desses dados podem ter ligação com as estratégias internas das empresas multinacionais, logo que, uma característica das empresas dominantes de uma especialização, é exatamente ter o domínio sobre todas as etapas, então elas também estabelecem as demandas do produto. Muitas vezes, as demandas dessas empresas para exportação, ou seja, tomadas de decisões que acontecem em outros lugares, tornam-se justificativas para negligenciar o produto na hora da compra e da negociação de preços com os agricultores, desvalorizando ainda mais o produto.

Nesse caso, percebe-se que a empresa ainda tem o poder de selecionar seus produtores, através da definição de áreas plantadas ou de qualidade do produto. Muitas vezes a desvinculação acontece por parte da empresa, e não por parte do agricultor.

FIGURA 21: Imagem retirada do Anuário Brasileiro do Tabaco:
Produzir o que precisa.



Fonte: Anuário Brasileiro do Tabaco (2022)

É característico dessas empresas que dominam o setor especializado, nesse caso as multinacionais fumageiras, serem responsáveis pelo beneficiamento, classificação, a assistência técnica, o processamento agroindustrial, o mercado de fertilizantes, o mercado de sementes, o armazenamento, o financiamento da produção, a comercialização e a exportação, entre outros (CASTILHO, 2010), ter influência sobre o planejamento local ou mesmo regional.

Embora o Brasil tenha assumido o compromisso da Convenção Quadro Contra o Tabaco, não é possível estabelecer uma previsão de um fim para tal especialização. Porém, essa “ameaça” diferencia essa especialização regional de qualquer outro caso brasileiro. Logo, todos os planos abordam o risco futuro e torna-se recorrente as caracterizações da monocultura do fumo como um problema regional a ser superado.

Diante disso, percebe-se que não há nenhum tipo de controle sobre essa produção, visto que os planos não conseguem articular estratégias integradas para o rompimento gradativo do vínculo produtor/cultura/empresa, ou mesmo de uma então revalorização da produção.

Entende-se que o sistema de integração que vincula os produtores rurais as empresas fumageiras, é também responsável por manter o elevado número de propriedades com base familiar, característica regional muito enfatizada como potencial ao longo dos diferentes planos. Ou seja, a produção de fumo ainda é a

principal cultura que assegura economicamente a população desses pequenos municípios.

Diante dessa necessidade de rompimento com a monocultura do fumo, são viabilizadas estratégias baseadas na diversificação da agricultura familiar, estando o turismo rural cultural e ecológico como uma ação repetida em todos os planos, além do incentivo à produção de alimentos. Nesse caso, a produção de alimentos visando a comercialização em parceria com as instituições locais.

Porém, mesmo que as ações realizadas ou transformadas em projetos pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, atendam as prioridades dos COREDEs, essas não são ações específicas para a superação da monocultura do fumo, são em muitos casos ações rasas e sem especificidades.

Percebe-se a necessidade de uma maior aproximação da agricultura familiar existente e atuante na região, para que fosse possível identificar vocações para determinadas culturas. Não pode ser ignorado que essa base familiar que trabalha com a produção de fumo, tem essa atividade também como uma herança cultural, informação trazida pelo CBH do Rio Pardo.

Outra questão a ser observada é como as ações que saem da escala microrregional de cada COREDE, acabam sendo “ajustadas” até tornarem-se ações para toda a Região Funcional, ou até mesmo para todo o Estado. Isso faz com que importantes detalhes se percam durante a mudança de escala. O próprio COREDE-VRP aponta que a baixa articulação e integração, são consequências da atual lógica de organização administrativa do Estado brasileiro (União, Estados e Municípios), onde região não existe como ente administrativo.

Diante de todas as problemáticas acerca da produção de fumo, a cultura permanece sendo uma atividade rentável para pequenas propriedades, principalmente para aquelas que possuem relevo acentuado e terras não propícias para uso de maquinários agrícolas. Mesmo que houvessem ações por parte dos sindicatos dos trabalhadores rurais, secretarias estaduais e municipais de agricultura, em prol do acesso a novas culturas, a empresa integradora oferece sempre o melhor atendimento e suporte, estando sempre a frente (RENK; WINCKLER, 2020).

Ainda que a produção de fumo não seja suficiente para livrar a população da situação de pobreza, observa-se que as ações direcionadas para a produção de alimentos como estratégia de diversificação econômica, não se tornam efetivas justamente por não possuírem escala, e a fumicultura permanece sendo uma

atividade que oferece rentabilidade em pequenas propriedades. Dentre as principais dificuldades de migração para outras culturas, é a necessidade de maiores investimentos em tecnologias, recursos e máquinas.

A substituição da cultura do fumo por outros sistemas de integração como o da avicultura e da suinocultura, que segue os mesmos princípios da integração fumageira, torna-se inviável principalmente para a parcela mais carente, pois essas exigem um elevado capital para montar toda a infraestrutura necessária, através de financiamentos de grandes valores. Isso causa a exclusão de muito agricultores que não podem, ou não querem assumir dívidas extensas.

Embora assumida a importância das escalas, colocadas por Brandão (2012) os estudos ainda são superficiais. No caso da produção de fumo, os estudos não adentram na realidade dos agricultores, principais dependentes dessa economia. Outro fator é que as ações em escala local, que são também muito importantes, dificilmente estão em concordância com as ações de planejamento do Estado ou dos COREDEs.

Por fim, nota-se que ficam de certa forma excluídas dos Planos de Desenvolvimento a realidade das Cidades Pequenas, com base rural, que são tradicionalmente manipuladas pelos detentores do poder local (JUNIOR, 2014). No caso das cidades pequenas da microrregião de Santa Cruz do Sul, que possuem maior parte das suas populações em áreas rurais, são também as que possuem maior dependência econômica do fumo, e conseqüentemente apresentam os índices socioeconômicos mais baixos.

Mesmo que ações aconteçam em nível Estadual, muitas administrações municipais não possuem capacidade técnica, principalmente municípios de pequeno porte, de escrever projetos ou participarem dos projetos, isso devido à falta de conhecimento sobre planejamento, ausência de profissionais capacitados e disputas políticas municipais. Como já colocado no decorrer desta pesquisa, Ermínia Maricato (2002) chama a atenção para questões de planejamento nas cidades, devido a interferência da política local e de grupos específicos. O fato de não existirem ações voltadas à realidade dessas cidades, pode conseqüentemente, causar a ineficácia das mesmas.

Apesar do aprofundamento dos estudos sobre a realidade regional, trabalho efetuado principalmente pelos COREDE-VRP, os planos de planejamento e desenvolvimento regional que atuam na microrregião estudada, demonstrando

conhecimento sobre as estruturas que a região está exposta, ainda se mostram homogêneos, com poucas especificidades sobre suas principais fraquezas regionais. Espera-se que o aprimoramento dos estudos nas áreas do desenvolvimento regional possa colaborar futuramente para melhorias nas regiões especializadas brasileiras, devolvendo-lhes autonomia política e econômica, e trazendo-lhes melhorias sociais.

REFERÊNCIAS

ATLAS SOCIOECONÔMICO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regioes-funcionais-de-planejamento>> Acesso em: 04 abr. 2021.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: As múltiplas escalas entre o local e o global. 2ª ed. Editora Unicamp. Campinas, SP. 2012.

BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **A região de Santa Cruz do Sul e o fumo**: panorama de uma “especialização” nociva. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 42, n.1, p. 43-62, 2014.

CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. Êxodo Rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: Panorama dos últimos 50 anos. Brasília: IPEA.1999.

CASTILHO, Ricardo; FREDERICO, Samuel. **Dinâmica regional e globalização**: espaços competitivos agrícolas no território brasileiro. Mercator, Ceará, volume 9, número 18, p. 17-26, 2010. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/330>. Acesso em: 07 ago. 2020.

CASTILLO, Ricardo A. et al. **Regiões do agronegócio, novas relações campo cidade e reestruturação urbana**. Revista da Associação Nacional de Pós graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege). p.265288, v.12, n.18, especial GT Anpege, 2016. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/24490/1/2016_art_regi%c3%b5es.pdf. Acesso em: 07 jul. 2021.

CASTILLO, Ricardo A.; FREDERICO, Samuel. **Espaço geográfico, produção e movimento**: uma reflexão sobre o conceito de circuito espacial produtivo. Sociedade & Natureza, Uberlândia, 22 (3), p. 461474, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/27078/S198245132010000300004.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jan. 2021.

CATGNIN, Antonio Paulo; RÜCKERT, Aldomar A. **O Planejamento territorial no Brasil: Efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul.** Confins: OpenEdition. n.13. 2013.

Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/convencao-quadro/arquivos/convencao-quadro-tabaco>. Acesso em: 18 jan. 2022.

COREDE VRP - CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO PARDO. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo 2015-2030. Santa Cruz do Sul: COREDEVPR/EDUNISC, 2017.

CORRÊA, R. L. Trajetórias Geográficas. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, jul./set. 1992. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1992_v54_n3.pdf. Acesso em: 06 out. 2020.

DAMIANI, Amélia Luisa. **Cidades médias e pequenas no processo de globalização:** apontamentos bibliográficos. Buenos Aires. CLACSO/Universidade de São Paulo, 2006.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odim. **Desenvolvimento regional:** a diversidade regional como potencialidade. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional. FURB. Blumenau. 2013.

FONTOURA, L. F. M. **As pequenas cidades enquanto um singular espaço de vida.** Ituiutaba: Sinapeg. 2016.

FREDERICO, Samuel. **Agricultura científica globalizada e fronteira agrícola moderna no Brasil.** Confins (Paris), v. 17, p. 117, 2013.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Contraponto. Rio de Janeiro. 2009.

GARGNIN, Antônio Paulo; RÜCKERT, Aldomar A. **O planejamento territorial no Brasil**: Efeitos da Políticas Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. Revista franco-brasileira de geografia. 2018.

GÓMEZ, Jorge Montenegro. **Desenvolvimento em (des)construção**: Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. Tese (doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2006.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. In: SHIKI, S.; GRAZIANO DA SILVA, J.; ORTEGA, C. (Org.). Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro. Urberlândia/Campinas: Embrapa/UFU/Unicamp, 1997.

HAESBAERT, Rogério. Conceitos fundamentais da geografia. GEOgraphia. Vol.21, jan./abr. Niterói. 2019.

IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021. **Agência de Notícias**. 27/08/2021. Disponível em:< <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>> Acesso em: 20 de ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

Tabela 1290 – Número de municípios e população nos Censos Demográficos por tamanho da população. Sidra. Disponível em:< <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1290>> Acesso em: 20 de ago. de 2021.

_____. Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021. 2021.

Disponível em:

https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/POP2021_2022_0419.pdf. Acesso em: 14 de dez. 2021.

JUNIOR, Orlando Moreira. **As cidades pequenas na região metropolitana de Campinas-SP: Dinâmica demográfica, papéis urbanos e (re)produção do espaço.** Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista. Rio Claro. 2014.

LORENCETTI, Claudir; MALLMANN, Irno Luiz, SANTOS, Mariangela. Fumo. In: BARBIERI, R. L.; STUMPF, E. R. T. (Org) Origem e evolução de plantas cultivadas. Brasília. DF: EMRAPA, 2008.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES. Otília; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, p. 121-188. 2002.

MERHY, E. Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil. In: GALLO, E. (org.). **Razão e Planejamento. Reflexões sobre Política, Estratégia e Liberdade.** São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1995.

Observatório do desenvolvimento Regional. Banco de Dados. Disponível em: <http://observadr.org.br/portal/banco-de-dados-regionais/vale-do-rio-pardo/>. 20 jan. 2022.

PINCELLI, Ângela Cristina S. **Trabalho infanto-juvenil na fumicultura e responsabilidade social empresarial: o discurso da Souza Cruz.** Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2005.

RENK, Arlene, WINCKLER, Silvana. Os paradoxos do agronegócio fumageiro entre os pequenos agricultores no Oeste de Santa Catarina. **Revista História: Debates E Tendências.** Passo Fundo, v. 20 n.2 , pag. 88-94, abr. 2020. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/5524/552464579006/html/#B16>> Acesso em: 12 de fev. 2021.

REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico público ou privado: guia para projetos em organizações de governo ou de negócio.** São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. **DESENVOLVIMENTO: UM CONCEITO MULTIDIMENSIONAL**. Desenvolvimento Regional em debate. n. 1, jul. 2012.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Economia espacial: críticas e alternativas**. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. **Espaço e Sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. O retorno do território. In SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton et al. **O papel ativo da Geografia**: um Manifesto. XII Encontro Nacional de Geógrafos. Florianópolis: LaboplanUSP, 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6ª ed., Rio de Janeiro. Editora Record, 2001.

SIEDENBERG, D; AGOSTINI, C.O Processo De Construção Dos Planos Estratégicos Regionais Dos Coredes Em 2009-2010: Formulação, Concepção E Elaboração. In: FELIPPI, A. C. F; SILVEIRA, R. L. L. da; ALLENRAMDT, S. L. (Org.) **Observando O Planejamento Regional No Rio Grande Do Sul**: Uma Análise Da Experiência Recente Dos Conselhos Regionais De Desenvolvimento (COREDES) Ed. UNISC. Santa Cruz do Sul. 2015.

SILVA, Leonardo Xavier da. **Análise do complexo agroindustrial fumageiro sul-brasileiro sob o enfoque da economia dos custos de transação.** Tese (Doutorado) Economia. UFRGS. Porto Alegre, 2002.

SILVA, Marineide Maria. **TRABALHO, SAÚDE E RISCO NA FUMICULTURA: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE IÇARA – SC.** Dissertação (Mestrado) UFSC, 1999.

SILVEIRA, R. L. L.; DORNELLES, M. **A produção de tabaco no sul do Brasil:** um olhar geográfico sobre a sua dinâmica produtiva e organização territorial. In: SILVEIRA, R. L. L da; ALEBRANDT. S. L.; CAMPOS, H. A. 2015. O Planejamento E O Desenvolvimento Regional No Rio Grande Do Sul: Políticas Estaduais, Processos E Experiências Regionais. In: FELIPPI, A. C. F; SILVEIRA, R. L. L. da; ALLENRAMDT, S. L. (Org.) **Observando O Planejamento Regional No Rio Grande Do Sul:** Uma Análise Da Experiência Recente Dos Conselhos Regionais De Desenvolvimento (COREDES) Ed. UNISC. Santa Cruz do Sul. 2015.

SILVEIRA, R; KISRT, R. B. B.; BRANDT, G. B; FELIPPI, A. C T. **A sociedade civil e o planejamento regional no RS/Brasil:** Uma análise qualitativa a partir dos COREDEs. Desenvolvimento Regional em debate. v. 5, p. 71-85. 2015.

SILVEIRA, Rogério Leandro da; CAMPOS, Heleniza Ávila; OLIVEIRA, Victor da Silva. Globalização, planejamento e desenvolvimento regional: Reflexões sobre a importância da escala regional e do planejamento territorial. In: FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **Observando o Planejamento Regional no Rio Grande do Sul:** Uma análise da experiência recente dos conselhos regionais de desenvolvimento (COREDES). Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2015.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da Silveira. **Rede e Território:** Reflexões sobre a rede agroindustrial do tabaco, circuito espacial de produção e círculos de cooperação na região sul do Brasil. Caderno de Geografia, v.26, n47, 2016.

_____. A produção da periferia urbana em Santa Cruz do Sul-RS: **O lugar dos safristas na terra do fumo**. Dissertação (Mestrado) Geografia: Desenvolvimento Regional e Urbano, Centro de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1997.

_____. **Complexo agroindustrial do fumo e território**: A formação do espaço urbano e regional no Vale Do rio Pardo RS. Tese (Doutorado) Geografia: Desenvolvimento Regional e Urbano, Centro de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da Silveira; DORNELLES, Mizael. **Mercado mundial de tabaco, concentração de capital e organização espacial**. Notas introdutórias para uma geografia do tabaco. Barcelona: Scripta Nova, 2010. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-338.htm>. Acesso 10 jan. 2021.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da Silveira; DORNELLES, Mizael. **Mercado mundial de tabaco, concentração de capital e organização espacial**. Notas introdutórias para uma geografia do tabaco. Barcelona: Scripta Nova, 2010. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-338.htm>. Acesso 10 jan. 2021.

SINDITABACO. **RELEVÂNCIA DO SETOR DE TABACO NO BRASIL**. Disponível em :<http://www.sinditabaco.com.br/site/wp-content/uploads/2018/10/Estudo-Tende%CC%82ncias_Releva%CC%82ncia-do-setor-de-tabaco-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 17 de jan. 2021.

_____. Anuário Brasileiro do Tabaco. 2021. Disponível em: https://www.sinditabaco.com.br/site/wp-content/uploads/2021/12/TABACO_2021-1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Estatísticas. Disponível em: <https://www.sinditabaco.com.br/sobre-o-setor/estatisticas/>. Acesso em 20 mar. 2020.

SOUZA CRUZ. **O tabaco na História.** Disponível em: http://www.souzacruz.com.br/group/sites/SOU_AG6LVH.nsf/vwPagesWebLive/DO9YDBCK. Acesso em: 15 de set. 2020.

SPIES; Rosalice Silva. **O processo de especialização produtiva da microrregião fumicultora de Santa Cruz do Sul – RS.** Dissertação (Mestrado) UNISC. Santa Cruz do Sul. Julho, 2000.

SPOSITO, E.S. & JURADO da SILVA, P.F. **Cidades pequenas:** perspectivas teóricas e transformações socioespaciais. Jundiaí: Paco Editorial, 2013. 148p.

SPOSITO, E.S. & JURADO da SILVA, P.F. **Cidades pequenas:** perspectivas teóricas e transformações socioespaciais. Jundiaí: Paco Editorial, 2013. 148p.

TOPPAN, Ricardo Nagliati. **A nova política nacional de desenvolvimento regional:** Uma análise sobre as estratégias de desenvolvimento territorial para o Brasil. Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual Paulista. Rio Claro. SP. 2015.

WANDERLEY, Maria Nazaré. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, p.42-61, 2003.



Emitido em 30/08/2022

DISSERTAÇÃO Nº 72/2022 - PPGGEO - CH (10.41.13.10.06)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 30/08/2022 13:40)

ANDERSON JOSE GUI SOLPHI

TECNICO EM ASSUNTOS EDUCACIONAIS

CAPPG - CH (10.41.13.10)

Matrícula: 1905983

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.uffs.edu.br/documentos/> informando seu número: **72**, ano: **2022**, tipo: **DISSERTAÇÃO**, data de emissão: **30/08/2022** e o código de verificação: **9dd9f0dd43**