

Textos para Discussão N°5

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

SABEDORIAS E ILUSÕES DA ANÁLISE REGIONAL

Carlos Águedo Paiva
Iván G. Peyré Tartaruga

Porto Alegre, novembro de 2007



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Ariosto Antunes Culau



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Roberto da Silva Wiltgen

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Míriam De Toni

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SABEDORIAS E ILUSÕES DA ANÁLISE REGIONAL

Carlos Águedo Paiva¹

Iván G. Peyré Tartaruga²

O positivismo é especificamente uma doutrina do fechamento da ciência à qual quer delimitar fronteiras definitivas, enquanto que, para os cientistas não positivistas a ciência é indefinidamente aberta e pode abordar qualquer problema desde que se encontre o método que realize o acordo dos pesquisadores.

Jean Piaget Sabedorias e Ilusões da Filosofia

Resumo

O artigo aborda os procedimentos e os métodos dos estudos regionais, de maneira geral, apontando cuidados e erros na efetivação desses estudos, levando em conta as três funções das regionalizações: conhecimento, administração e consenso entre os agentes de cada região, que juntas sintetizam o planejamento. Haveria, assim, diversas regiões ou regionalizações possíveis que para serem satisfatórias teriam que ser adequadas aos fins almejados, alimentadas por aportes científicos consistentes nos planos metodológico e informacional, e articuladas politicamente, em diferentes graus, com as comunidades abordadas.

¹ Economista da FEE. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da Unisc.

² Geógrafo da FEE.

1 Introdução

Todos os estudos sócio-econômicos empíricos são, de alguma forma, estudos regionais. Afinal, os agentes, os mercados, as comunidades e as sociedades ocupam espaço, realizam suas funções em territórios determinados. Mas há que se diferenciar dois planos de regionalização dos estudos sócio-econômicos. Num plano mais geral, o território é apenas um delimitador do externo e do interno ao objeto. É isto que fazemos quando nos propomos a estudar – por exemplo – o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro ou gaúcho. Diferentemente, no plano especificamente regional, a leitura histórico-empírica de um determinado território se embasa na confrontação sistemática das estruturas, padrões organizacionais e dinâmicas das suas distintas regiões.

É bem verdade que a distinção destes dois planos não é absoluta. Mesmo quando tomamos todo o Brasil ou todo o Rio Grande do Sul como objeto, a interpretação de sua estrutura e dinâmica pressupõe a distinção de suas partes, inclusive no plano sub-regional. Não obstante, quando o foco se encontra no conjunto, **a regionalização adotada não precisa ser sistemática e exaustiva**. O que já não é o caso de estudos voltados especificamente para a confrontação de sub-regiões. E aqui, o busílis da questão: nestes estudos, **a depender do padrão de regionalização adotado, pode-se chegar aos resultados mais distintos. Mais do que isto: más regionalizações geram conclusões falsas**.

Mas o que é uma “má regionalização”? ... Existe uma “boa regionalização”? Do nosso ponto de vista, sim, existe. Ou, antes, existem - no plural – boas e más regionalizações. Um dos objetivos deste texto é apresentar os determinantes de uma boa regionalização. Mas podemos antecipar o argumento central: é boa a regionalização que se estrutura sobre critérios lógicos e teoricamente consistentes com os seus objetivos; ou, ainda: é boa a regionalização que se mostra eficiente para o enfrentamento dos problemas que a fizeram necessária.

Em seu sentido mais geral, o objetivo de toda a regionalização é identificar e trazer à luz as diferenças no interior de um dado território portador de alguma homogeneidade, vale dizer, no interior de uma dada macro-região. Como regra geral, a unidade define uma região, a diversidade, a multiplicidade de regiões. Por isto mesmo, a homogeneidade é o **ponto de partida** de qualquer regionalização. Tomemos, por exemplo, o território definido pelos Rios Pelotas-Uruguai-Prata no Cone Sul da América, portanto, abrangendo o Uruguai e o estado do Rio Grande do Sul. Este território apresenta homogeneidades e heterogeneidades nos mais diversos planos: do eco-sistema, do micro-clima, das bacias hidrográficas, do padrão e história de ocupação, dos projetos e conflitos políticos internos, etc. As homogeneidades nos permitem tratá-lo como uma macro-região; as heterogeneidades solicitam sua sub-regionalização.

Mas – poder-se-ia ainda perguntar – qual a função dos exercícios de regionalização, para que segmentamos os territórios a partir de suas homogeneidades e heterogeneidades? ... Do nosso ponto de vista, toda e qualquer regionalização tem três funções interdependentes: o conhecimento científico do território (o que envolve sua história, seus desafios, suas contradições e sua dinâmica provável); a

administração do mesmo; e o fortalecimento (via tomada de consciência) da comum-idade de interesses dos agentes que coabitam um mesmo espaço. A síntese destas três funções interdependentes – conhecer, administrar, socializar – é o Planejamento.

A importância em reconhecer esta função “uno-trina” da regionalização encontra-se no fato de que ela nos permite superar um das principais ilusões que grassam entre estudiosos do regional: a pretensão de que a regionalização, por ser plural e humana, não se impõe a partir da realidade, mas é uma construção subjetiva daquele que regionaliza. Muito provavelmente, este equívoco tem por base a falsa pretensão de que, se as regiões fossem “reais”, haveria uma única regionalização e ela não seria objeto de controvérsias. Isto é absolutamente falso. De um lado, a ciência, a necessidade e a controvérsia não são incompatíveis; pelo contrário. De outro, porque a regionalização não pode ser independente do objeto de “conhecimento-administração-mobilização”, do objeto-objetivo do planejamento. Se o objetivo é planejar a sustentabilidade ecológica de um determinado território, a regionalização tem que tomar por referência a identificação e diferenciação de seus diversos ecossistemas (bem como dos desafios postos aos mesmos), de suas bacias hidrográficas, de sua topografia, etc. Se o objetivo é o planejamento do desenvolvimento sócio-econômico, a regionalização deverá privilegiar informações sobre homogeneidades e diferenças na estrutura produtiva atual (e potencial) do território, a dinâmica sócio-econômica recente das diversas porções do território, os diferentes padrões de distribuição da terra, da renda, da cultura, etc. E se é verdade que a coleta e sistematização destas informações não são suficientes para gerar um consenso entre os analistas no que diz respeito à “melhor regionalização”, isto não demonstra a impossibilidade de hierarquizar objetivamente as propostas de regionalização dados os objetivos perseguidos. Prova, apenas, que esta hierarquização não é facilmente obtida; seja porque envolve uma aposta com relação ao futuro (que não é rigorosamente projetável); seja porque distintas regionalizações podem ser igualmente eficientes; seja porque os analistas hierarquizam de forma distinta os (sempre e necessariamente múltiplos) objetivos imanentes a um determinado projeto de clivagem territorial.

Mas se a homogeneidade interna é o ponto de partida necessário de qualquer regionalização, via de regra, é uma referência insuficiente. E isto na medida em que as funções administrativas e mobilizatórias da regionalização pressupõem a existência de estruturas e instituições aptas a exercer aquelas funções. Estruturas e instituições que não estão homogeneamente distribuídas no território, mas, pelo contrário, estão na base da diferenciação interna do mesmo, fundamentam a “polarização” regional³.

³ A importância da heterogeneidade/polarização para regionalizações especificamente administrativas é tal que, não poucos autores dão prevalência a esta dimensão sobre a homogeneidade. Este é o caso de Maurício Lemos, que assenta sua recusa da homogeneidade como critério na pretensão de que “esse método, embora aceitável para estudos específicos e limitados, como a comparação... de processos produtivos ou de especialização das regiões, mostra-se inadequado quando a referência é um estudo mais globalizante, com perspectiva, até mesmo, de interveniência ... do Estado e as exigências do planejamento regional. Na verdade, a insuficiência deste método ... fica ... clara quando aceitamos com Rambaud a tendência à unificação do espaço e à homogeneização das formas sociais promovidas pelo capitalismo. O resultado lógico é que o conceito de região tende a perder ... sentido enquanto *locus* da homogeneidade” (Lemos, 1993, p. 61). Na contramão, pretendemos que a globalização não é contraditória com a

Em suma: se, para além da homogeneidade, a heterogeneidade é um pressuposto da região, esta heterogeneidade tem que ser articulada e funcional ao homogêneo. Ela tem que ser necessária à unidade (contraditória) das partes que compõem o todo regional. E a heterogeneidade que cumpre esta função é a heterogeneidade que caracteriza o núcleo (e as demais estruturas funcionais polarizadoras) de uma célula *vis-à-vis* seu citoplasma (tomado como uma unidade periférica). O que equivale a dizer que a heterogeneidade rigorosamente interna a uma região é a heterogeneidade que afirma a unidade contraditória do todo, é a heterogeneidade que garante a reprodução do homogêneo; a heterogeneidade é uma das faces da coesão regional. Uma boa regionalização é aquela que cinde os territórios cuja heterogeneidade é não-funcional, e unifica territórios marcados por uma homogeneidade real e uma heterogeneidade estritamente funcional à sua reprodução.

Não se pode deixar de ressaltar que estas considerações (homogeneidade-heterogeneidade) levam em conta, ao mesmo tempo, as concepções de região homogênea, caracterizada por sua maior ou menor uniformidade, e de região polarizada, caracterizada pela interdependência e hierarquia de suas diversas partes. O que propomos é uma utilização híbrida destas duas concepções, ou seja, considerar a homogeneidade (uniformidade) conjuntamente à heterogeneidade (hierarquia).⁴ Assim, uma região qualquer seria definida, na maioria das vezes, por um conjunto de sub-regiões homogêneas – heterogêneas entre si – polarizadas por uma outra sub-região homogênea de hierarquia maior (pólo), sem esquecer a existência de relacionamentos com o exterior (a esta região). Este debate está circunscrito aos estudos sobre teoria de desenvolvimento que destacam que os processos de desenvolvimento estão fortemente associados a padrões espaciais desiguais. Neste sentido, Scott e Storper (2003) enfatizam a tentativa de releitura da perspectiva de Perroux, sobre os pólos de crescimento, em termos dos recentes estudos relacionados à teoria de aglomeração e à geografia econômica.⁵

Mas se esta definição de “boa regionalização” está correta, então já podemos antecipar um dos principais problemas das análises regionais tradicionais: elas não partem de regiões objetivamente determinadas, mas de regiões tradicionais; via de regra, das regiões político-

diferenciação regional. Pelo contrário. Ao diluir as diferenças entre internacional e nacional, a globalização generaliza a exigência de vantagens absolutas (por oposição a estritamente comparativas, ou relativas), impondo o aprofundamento da especialização diferenciadora das distintas regiões. Assim de forma crescente, o que passa a caracterizar e determinar as regiões são as **cadeias produtivas básicas** (por oposição a meros produtos básicos) nas quais se especializam. E são essas cadeias que passam a operar como articuladoras de interesses regionais e alavancadoras do planejamento regional. Para que se compreenda o papel das cadeias produtivas básicas no planejamento regional, veja-se Paiva, 2005. Para uma apresentação da teoria do desenvolvimento regional de North, veja-se Paiva, 2004.

⁴ Conforme a tipologia de região proposta por Jacques Boudeville (1973), baseada na noção de espaço econômico de François Perroux (1967), dentro da Teoria dos Pólos de Crescimento. Além das regiões homogênea e polarizada, Boudeville propõe a região programa (ou plano), ou seja, “um espaço contíguo cujas diversas partes se encontram na dependência de uma mesma decisão, como as filiais dependem de uma matriz” (Boudeville, 1973, p. 17).

⁵ Em verdade, esta releitura, que tem como pano de fundo os pólos de crescimento e suas expressões geográficas como centros de crescimento regional (Boudeville e Perroux), está baseada, sobretudo, no conceito de causalidade circular e acumulativa sobre o espaço geográfico proposto por Gunnar Myrdal (Scott e Storper, 2003).

administrativas.⁶ E isto porque este ponto de partida, a despeito de falso, proporciona três vantagens: 1) permite que se opere com bases de dados tal como as mesmas são usualmente disponibilizadas: a partir de limites territoriais definidos no plano político-administrativo⁷; 2) é solidário com o senso comum consolidado e os interesses imediatos de gestores públicos das distintas instâncias administrativas; e 3) poupa o pesquisador do trabalho árduo de re-regionalizar. Não obstante, esta opção fácil tende a produzir conclusões falsas. Para que se entendam nossos argumentos, contudo, é preciso diferenciar dois problemas distintos, mas tão imbricados que se confundem e confundem os neófitos em estudos regionais. Um primeiro problema é inerente aos estudos regionais e diz respeito à heterogeneidade imanente às sub-regiões reais que compõem uma macro-região. Outro, muito diferente na sua origem, mas não em sua manifestação, diz respeito à heterogeneidade imanente a sub-regionalizações falsas, a divisões do território que não respeitam nenhum critério lógico, teórico e/ou metodológico, mas que, tão somente, aceitam e reproduzem divisões (via de regra, político-administrativas) contingentes ao objeto de estudo.⁸

Estes dois problemas serão tratados em separado nas duas próximas seções deste trabalho. Vamos começar apresentando e explorando alguns desdobramentos não triviais do primeiro problema: a complexidade que se deriva da heterogeneidade imanente a regiões reais. Para enfrentar esta questão é preciso driblar a prevalência das regionalizações usuais, de forma que, eventualmente, teremos de apelar a constructos teóricos de função meramente heurística⁹. Na seção seguinte, vamos trabalhar com os problemas que emergem de regionalizações formais, que tomam acriticamente as divisões político-administrativas (e os dados disponibilizados a partir das mesmas) como estruturadoras da regionalização analítica. Estes problemas são qualitativamente diferentes e, tal como procuraremos demonstrar, não têm outra solução que não a recusa à regionalização oficial, formal e falsa. Por fim, na Conclusão, apresentamos uma síntese da discussão e os pontos que ficam em aberto, inclusive no plano empírico dos estudos regionais no Rio Grande do Sul.

⁶ Boudeville já ressaltava este problema, no qual, “os dados regionais agrupam-se por unidades administrativas e esses agrupamentos políticos não coincidem com as diferenciações nem com as organizações econômicas” (1973, p. 21).

⁷ Evidentemente, não estamos defendendo o ponto de vista de que se deveria ignorar o padrão no qual são disponibilizadas as bases de dados. O que estamos dizendo é que não há porque se subordinar às mesmas: agregar (e, por vezes, até, cindir) é possível e, inúmeras vezes, necessário. E esta agregação (ou cisão) não tem que se submeter aos padrões tradicionais, mas pode e deve ser definida pelo pesquisador.

⁸ A partir de uma perspectiva geográfica específica, alguns autores diriam que não se está falando do conceito de região e, sim, de “território”. Com efeito, o último diz respeito a um espaço definido por relações de poder que, no caso em tela, teriam por base a dimensão jurídico-política (relações espaço-poder institucionalizadas) (Haesbaert, 2004 e Souza, 1995).

⁹ No sentido de que funciona como se fosse uma exemplificação, a despeito do próprio exemplo ser uma construção teórico-analítica, e não um caso empírico. Não deixa de ser uma ironia que, para o estudo de regiões reais devamos apelar a constructos teóricos. Mas esta é apenas a expressão, de um lado, da virtual inexistência (malgrado uma ou outra tentativa relativamente bem sucedida, mas ainda insuficientes, como as regionalizações do território nacional propostas pelo IBGE) de regionalizações teoricamente consistentes; de outro lado, do fato de que, na dialética entre empírico e o racional, esta última dimensão tenha prevalência sobre a primeira na estruturação do real. Só o racional é real; e todo o real é racional(izável).

2 A complexidade imanente aos Estudos de Regiões Reais

2.1 Macro, meso e micro regiões: para cada divisão, um resultado

Imaginemos uma determinada nação – que vamos denominar “República Gaudéria” – que se subdivide em três macrorregiões. Imaginemos, ainda, que um analista foi encarregado de hierarquizar o desenvolvimento econômico da(s) região(ões) desta nação. O nosso analista elegeu como critério de desenvolvimento o PIB *per capita* das regiões.

O Quadro-Mapa 1, abaixo, representa estas três macrorregiões e deve ser lido, tanto como uma tabela fechada, quanto como um mapa. Neste (assim como nos próximos 2 quadros/mapas), as células/territórios são divididas em três grupos e preenchidas com dois tons de cinza e um tom de branco, de forma a facilitar a identificação e diferenciação das regiões mais ricas (em branco), intermediárias (em cinza claro) e mais pobres (em cinza escuro).

Quadro-Mapa 1: Renda *per capita* das Macro-Regiões da Rep. Gaudéria

Região	Região Oeste	Região Central	Região Leste
PIB per capita	R\$ 100 / 100 = R\$ 1,00	R\$ 200 / 100 = R\$ 2,00	R\$ 300 / 100 = R\$ 3,00

Segundo o Quadro-Mapa 1, a Região Oeste é a menos desenvolvida, a Região Central é intermediária, e a Região Leste é a mais desenvolvida.

Imaginemos, agora que queiramos avaliar a distribuição territorial desta mesma categoria - renda *per capita* - a partir de uma outra regionalização: os Cogades, Conselhos Gaudérios de Desenvolvimento. Como se pode observar no Quadro-Mapa 2, abaixo, existem 2 Cogades por Macrorregião.

Quadro-Mapa 2: Renda *per capita* dos Cogades da Rep. Gaudéria

Região	Região Oeste		Região Central		Região Leste	
	Campanha	Front Oeste	Sta Maria	Alto Jacuí	Serra	Metropol
PIB per capita	R\$ 50,00 / 50 = R\$ 1,00	R\$ 50,00 / 50 = R\$ 1,00	R\$ 120,00 / 50 = R\$ 2,40	R\$ 80,00 / 50 = R\$ 1,60	R\$ 200,00 / 50 = R\$ 4,00	R\$ 100,00 / 50 = R\$ 2,00

O primeiro a observar é que a hierarquização entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas obtidas quando o critério de regionalização são os Cogades difere, ainda que discretamente, da hierarquização obtida para as Macrorregiões. A despeito de se “confirmar” que a Macrorregião Oeste é a mais pobre, o Cogade de Sta. Maria, da Região Central apresenta uma renda *per capita* superior à do Cogade Metropolitano da Região Leste. O que nos induz a perguntar: que hierarquia encontraríamos se tomássemos como referência os municípios, ao invés dos Cogades. É o que está representado no Quadro-Mapa 3, abaixo.

Quadro-Mapa 3: Renda *per capita* dos Municípios da Rep. Gaudéria¹⁰

Região	Região Oeste		Região Central		Região Leste	
Cogade	Campanha	Front Oeste	Sta Maria	Alto Jacuí	Serra	Metropol
PIB per capita	1,00	1,00	4,00	2,40	12,00	6,00
			0,80		0,80	5,00
				2,00		0,33
				0,50		0,33
			0,50	0,33		

O resultado deste exercício não pode deixar de surpreender. Ao contrário da informação obtida quando tomávamos as 3 Macrorregiões como referência, a regionalização por município revela que a pobreza está concentrada na Região Leste, e não na Região Oeste. Um resultado que parece confirmar uma definição popular de Estatística: a arte de torturar os dados de forma a obrigá-los a dizer aquilo que, desde o início, sabíamos ser a verdade. Aparentemente, a pobreza está onde quisermos encontrá-la: regionalizando “bem”, e elegendo a variável certa, pode-se demonstrar qualquer coisa.

Felizmente, esta primeira impressão não passa de um equívoco. Na realidade, todas as três regionalizações e seus resultados são verdadeiros. Eles apenas expressam as dimensões distintas de um mesmo problema – a territorialização da pobreza. Distinções que dizem respeito às contradições e dinâmicas peculiares a cada uma das três macrorregiões, que se resolvem em distintas formas e necessidades de sub-regionalização.

Objetivamente, a região Leste é a mais desenvolvida. Mas é, também, a mais desigual. E é a que emprestou espacialidade radical à desigualdade vigente no seu interior. Vale dizer: os pobres da região Leste vivem em territórios tão distintos dos ocupados pelos ricos, que a subdivisão desta macrorregião (e dos seus Cogades) em “municípios/localidades” se impõe naturalmente. E esta subdivisão revela uma dimensão particular da “pobreza” no interior da República Gaudéria: a dimensão de classe, a dimensão da pobreza sustentadora (e vizinha) da riqueza.

Diferentemente, quando tomamos as Macrorregiões como referência os dados nos revelam uma outra dimensão da pobreza: a pobreza estrutural, que se traduz numa baixa renda *per capita* e numa estrutura fracamente diferenciada interna nos planos territoriais e sociais. Poderíamos pensar em estruturas produtivas pouco diferenciadas, com prevalência da produção agropecuária e a sobrevivência de padrões patriarcais de regulação social, que limitam a expressão e o desenvolvimento da diversidade especificamente capitalista; vale dizer, da diversidade de classe que, via de regra, ganha expressões territoriais mais nítidas.

¹⁰ Vale observar que, neste quadro: 1) por conveniência e espaço, eludimos os nomes dos municípios e o cálculo da Renda *per capita*; 2) o número de municípios por Cogade varia de acordo com a Região: é 1 por Cogade na Oeste, 2 por Cogade na Central e 5 por Cogade na Leste; 3) para simplificar o nosso trabalho e dos leitores interessados em testar a consistência lógica dos resultado, introduzimos a hipótese de que os distintos municípios de cada Macroregião apresentam exatamente a mesma população: 50 na Oeste, 25 na Central e 10 na Leste.

Em termos genéricos, estas diferenciações de interpretação das realidades específicas das regiões, dos Cogades e dos municípios refletem o problema de escala (geográfica), apontado por Castro (1995), que define a escala como uma estratégia de aproximação do real que possui o problema dimensional da inseparabilidade entre tamanho e fenômeno. Assim, nas pequenas dimensões (grande escala), a exemplo dos municípios em geral, se observaria a informação factual, a valorização do vivido, os dados individuais ou desagregados, os fenômenos manifestos e, sobretudo com respeito ao que foi visto anteriormente, a tendência à heterogeneidade. Por outro lado, nas dimensões maiores (pequena escala)¹¹, exemplificado nas grandes regiões ou nações, estaria a informação estruturante, a valorização do organizado, os dados agregados, os fenômenos latentes e, principalmente, a tendência à homogeneidade.

Por fim, a segmentação em Cogades revela a diferenciação subjacente à unidade (insistamos: **real**) das Macrorregiões. Uma diversidade que deve estar ancorada nos efeitos heterogêneos sobre o território de um determinado padrão de reprodução, que se traduzirá, necessariamente, em polarizações com efeitos contraditórios (e, por vezes, rigorosamente deletérios) sobre a periferia do sistema macrorregional.

Antes de passarmos à análise de outros problemas e contradições (reais) imanentes ao estudo de regiões (reais), cabe frisar os resultados atingidos até aqui e seus desdobramentos necessários. A realidade das regiões está embasada na sua unidade-homogeneidade. A dinâmica da mesma (que é indissociável das contradições motoras imanentes àquela unidade-homogeneidade), contudo, a diferencia. Esta diferenciação solicita explicitação. E a sua explicitação, usualmente, tem conseqüências no plano da hierarquia das sub-regiões identificadas e confrontadas. Afinal, mesmo as regiões “ganhadoras” (e, por vezes, estas de forma ainda mais dramática que as perdedoras), excluem e constroem uma periferia.

Não obstante, esta nova hierarquização não pode ser esgrimida como demonstração do caráter formal e voluntarista das distintas regionalizações possíveis. Na realidade, as novas hierarquias redundam do desenvolvimento das contradições internas a cada macro região. E, por isto mesmo, os distintos níveis de regionalização devem ser solidários. Em particular, se se admite que há uma unidade real na macrorregião oeste da República Gaudéria, os Cogades devem ser definidos a partir da diferença no interior desta unidade, não cabendo, portanto, sub-regionalizações que desrespeitam os limites da divisão macro, re-agregando territórios segmentados naquela. Se esta re-agregação é necessária, então a Macrorregionalização é equivocada. Se não o é, esta re-agregação é que é formal, contingente e falsa.

2.2. Os fluxos regionais e os riscos da importação de métodos de análise (inter)nacional para o plano (inter)regional

¹¹ A adjetivação da escala em grande ou pequena sempre foi causadora de confusões no sentido desta adjetivação fazer referência à escala cartográfica-numérica, ou seja, uma superfície de tamanho grande corresponderia a uma pequena escala e uma superfície diminuta a uma grande escala; a fração acaba, na prática, estabelecendo a base descritiva enquanto ela é apenas instrumental.

Como já deve ter ficado claro, não aceitamos a identificação da região como um nível intermédio entre o local e o nacional. Mas – cabe dizer agora – se esta **identificação** é equivocada, não se pode negar que, parcela expressiva das regionalizações teoricamente relevantes se situam neste intermédio. Uma assertiva tão mais verdadeira, quanto maior a dimensão da macrorregião de referência (neste caso, a nação) e quanto mais expressivas as disparidades regionais internas àquela. Vale dizer: uma assertiva particularmente verdadeira para o Brasil e seus estados federados.

Tal fato introduz algumas peculiaridades na análise regional que não são levadas em conta pelos que tomam a disponibilidade de dados como critério central na eleição das melhores *proxies* para as informações que se demanda. Senão vejamos.

No exemplo dado acima, o pesquisador buscava identificar qual(is) a(s) região(ões) mais pobre(s) da República Gaudéria. Para tanto, tomava o PIB *per capita* como critério. Um procedimento que apenas reproduz para a região uma prática usual nos estudos nacionais: tomar o PIB de um país como *proxy* da Renda Nacional Líquida (RNL), que, a despeito de suas notórias insuficiências, é a medida mais usual de bem-estar econômico. Ocorre, contudo, que se o PIB é uma boa *proxy* da RNL e um país – uma vez que as transferências de rendimentos (e dos valores de depreciação/amortização de ativos) para o exterior são limitadas pelas circunscrições (cada vez menores) à mobilidade internacional de fatores de produção e ao pagamento de seus serviços –, o mesmo não se pode pretender dos PIBs municipais ou regionais. Ao contrário do âmbito internacional, não existem quaisquer circunscrições legais, cambiais e financeiras à mobilidade intermunicipal e inter-regional de fatores ou à transferência intermunicipal ou inter-regional dos rendimentos associados aos seus serviços. De forma que o PIB de um município ou região dista, em muito - e de forma marcadamente desigual entre municípios receptores e transmissores líquidos de renda -, da renda municipal ou regional líquida disponível.

Um bom instrumento de teste da assertiva acima é tomarmos uma outra *proxy* de renda municipal ou regional líquida disponível e compará-la com o PIB municipal ou regional. Se tomamos como *proxy* alternativa da renda efetivamente apropriada em cada região o Rendimento Domiciliar declarado nos Censos Demográficos, podemos comparar esta *proxy* com os PIBs municipais. Neste caso, fica fácil perceber quão profundas são as diferenças na relação entre Rendimento Domiciliar e PIB nos distintos municípios do Rio Grande do Sul. Enquanto municípios como Santa Maria – que atrai uma expressiva população jovem, cujos rendimentos não têm correspondência com a sua produção – apresentam uma relação Renda / PIB (que, doravante, identificaremos por taxa de absorção) de 102,01%, outros municípios, como Triunfo – sede do Pólo Petroquímico, um enclave inorgânico da municipalidade – apresentam uma taxa de absorção de meros 2,42%.

Tabela 1

Rendimento domiciliar / PIB municipal (taxa de absorção) de municípios selecionados,

Rio Grande do Sul, 2000¹²

Municípios	Rendimento Domiciliar	PIB	Taxa de Absorção
Alvorada	472.037.125	480.541.733	98,23
Candiota	23.300.113	82.136.755	28,37
Canela	123.878.921	155.781.723	79,52
Canoas	1.290.503.776	5.345.540.506	24,14
Caxias do Sul	2.096.652.840	4.613.949.194	45,44
Eldorado do Sul	86.539.256	517.016.982	16,74
Ijuí	307.864.455	489.898.518	62,84
Passo Fundo	809.583.346	1.223.086.250	66,19
Pelotas	1.330.038.588	1.676.713.250	79,32
Porto Alegre	11.412.095.817	11.986.206.872	95,21
Putinga	27.968.377	26.068.999	107,29
Rio Grande	706.202.526	1.876.444.544	37,64
Santa Maria	1.237.881.608	1.213.503.627	102,01
Taquari	81.190.686	305.276.647	26,60
Torres	115.964.011	140.798.106	82,36
Triunfo	75.332.379	3.108.089.052	2,42
Rio Grande do Sul	43.413.740.394	85.137.542.551	50,99

¹² Vale observar que a taxa de absorção do Estado do Rio Grande do Sul (Rendimento Domiciliar Total RS / PIB-RS) é de 50,99%. Esta diferença expressiva entre Renda Domiciliar e PIB estadual não se explica por qualquer evasão de rendimentos para o exterior, mas por dois outros determinantes: 1) a renda domiciliar apropriada pelo Censo é a renda monetária líquida disponível, não incluindo, portanto, os impostos diretos, a depreciação, os serviços públicos gratuitos, a produção para auto-consumo, ou quaisquer outros tipos de imputação de rendimentos; 2) na medida em que se trata de renda declarada, é provável que haja subestimação dos valores, por temor a eventuais cruzamentos das informações censitárias com as informações dadas aos órgãos governamentais responsáveis pela cobrança de tributos sobre a renda. O que nos interessa aqui, contudo, é menos a consistência da informação disponibilizada ao Censo e mais as enormes discrepâncias entre o que denominamos acima “taxas de absorção” municipais. Na medida em que não acreditamos que estas discrepâncias possam ser explicadas (a não ser num plano muito marginal) por diferenças na sinceridade dos moradores dos distintos municípios gaúchos, elas só podem estar revelando padrões marcadamente distintos de apropriação interna (e vazamento para o exterior) do produto interno municipal. O que revela a impropriedade do PIB *per capita* como medida representativa do bem-estar municipal ou regional.

Mas se o PIB *per capita* não é um bom indicador de bem-estar municipal ou regional, a Renda Domiciliar apropriada pelo Censo – a despeito de ser mais representativa – está longe de ser um indicador satisfatório quando se trata de estudos regionais comparados. E isto na medida em que, ao não apropriar a renda não monetária, este indicador impõe uma subestimação do bem-estar das populações rurais, cuja renda não monetária é mais expressiva do que a apropriada pela população urbana. E dadas as expressivas diferenças na relação entre pop.rural / pop.urbana nos distintos municípios e regiões (voltaremos a este ponto na seção 3, adiante), este indicador acaba por impor um viés nas medidas de bem-estar que deprime a avaliação dos municípios e regiões rurais em benefício dos municípios e regiões urbanas.

Por fim, cabe assinalar que se a mobilidade de fatores, agentes e rendimentos impõem dificuldades interpretativas e tiram valor da importação (infelizmente, freqüente) de instrumentos analíticos pertinentes a comparações internacionais, esta mesma mobilidade empresta uma representatividade particular ao indicador de qualidade de vida: as migrações internas. Afinal, ninguém sai do seu espaço de origem e se transfere para outro a não ser que entenda que vai realizar um ganho em renda (não exclusivamente monetária) e em bem-estar. E, se esta crença pode ser frustrada ao término da jornada (de forma que uma taxa de crescimento populacional acima da média de uma determinada região ou município pode não ser um bom indicador de oportunidades reais de melhoria de renda e bem-estar), não resta dúvida que o enfrentamento do risco associado à realocação territorial é um bom indicador do desalento no que diz respeito à qualidade da inserção sócio-econômica dos migrantes em suas regiões de origem.

3. As falsas regiões e seus paradoxos

Como já vimos, as clivagens político administrativas são o ponto de partida mais fácil para os estudos regionais. De forma que os municípios, as regiões administrativas, os estados, as nações, as ligas de nações são os “indivíduos típicos” da análise regional.

O problema básico desta solução é que estas construções político-institucionais não comportam qualquer uniformidade ou regularidade em seu padrão de gênese, de construção, de origem. Na realidade, verifica-se que municípios, estados federados e nações surgem por uma variedade de padrões, alguns divergentes e antagônicos: ora municípios-regiões-nações “vencedoras” tendem a se aglomerar (o exemplo recente mais expressivo deste fenômeno é criação da União Européia), ora, tendem à segmentação de parte de seu território (vejam-se os movimentos separatistas como o do país Basco ou o da Catalunha); de outro lado, municípios-regiões-nações “perdedoras” tendem, normalmente, à fragmentação (processo bem exemplificado pela implosão da URSS, da Iugoslávia, da Tcheco-Eslováquia, entre outras nações-estado).

Ora, o significado maior desta divergência de padrões genéticos das estruturas político administrativas para os estudos regionais é que, tomá-las como referência de regionalização envolve

comparar estruturas cuja heterogeneidade é tamanha que retira todo o sentido deste exercício. Um exemplo pode ajudar a compreender melhor este ponto.

Imaginemos que um pesquisador esteja interessado em avaliar a disponibilidade de serviços de saúde para as populações das distintas regiões do Rio Grande do Sul e eleja os municípios como unidade de referência e o número de leitos por habitantes como indicador. Sua conclusão será a de que Aceguá – que contava em 2002 com 33 leitos hospitalares e pouco mais de 3000 habitantes - encontra-se em uma situação muito melhor que Alvorada - que, no mesmo período, contava com meros 66 leitos hospitalares e mais de 194 mil habitantes. Evidentemente, o que escapa a esta comparação equivocada é o fato de Alvorada ser um município-dormitório de Porto Alegre, e os seus moradores contarem com acesso rápido e fácil ao sistema hospitalar público mais sofisticado do Estado.

Mas vale frisar: o problema aqui não se encontra na eleição do indicador (que não é melhor, nem pior que tantos outros indicadores de disponibilidade de serviços de saúde) mas, isto sim, na eleição do município como unidade de referência. Tal como diversos outros serviços públicos que apresentam elevados custos fixos cuja diluição pressupõe a operação em uma escala mínima relativamente elevada (como, por exemplo, os serviços de ensino superior e de pesquisa e desenvolvimento tecnológico), inúmeros serviços de saúde são oferecidos com vistas ao atendimento, não dos habitantes do município em que os mesmos são disponibilizados, mas do conjunto dos habitantes do entorno, do conjunto dos habitantes da **região**.

Um outro exemplo pode contribuir para a compreensão de uma outra dimensão deste mesmo problema. A flexibilização das exigências para a constituição de novos municípios e os estímulos a este processo associados às novas regras fiscais da Constituição de 1988 levou à aceleração dos desmembramentos municipais. Entre 1985 e 2001, 252 novos municípios foram criados no Rio Grande do Sul. Os 244 municípios originais transformaram-se em 496. Entre outros problemas gerados por esta multiplicação de entidades municipais, é de se notar as dificuldades impostas a quaisquer comparações intertemporais de variáveis municipalizadas, uma vez que, ao longo do tempo, territórios, riquezas e agentes econômicos vão sendo extraídos dos municípios antigos. Objetivamente, fica impossível definir e comparar as taxas de crescimento dos PIBs de Bagé e Quaraí entre 1991 e 2001, uma vez que, enquanto o primeiro município perdeu parcela expressiva do território com a constituição de Candiota, Hulha Negra e Aceguá, o município de Quaraí não sofreu qualquer alteração territorial.

Uma solução proposta para o enfrentamento desta dificuldade foi a constituição de “áreas estatisticamente comparáveis”, através da reagregação de todos os municípios que sofreram qualquer tipo de perda territorial. Ora, malgrado a engenhosidade da proposta, quer nos parecer que ela acaba gerando mais confusão do que esclarecimento. E isto porque nos territórios em que as emancipações foram freqüentes e numerosas – em particular, naqueles em que os novos municípios criados contam

com mais de um “município-mãe”¹³ –, as regiões “estatisticamente comparáveis” tornam-se muito maiores do que aquelas regiões onde as emancipações foram pouco freqüentes ou limitadas a extrações de áreas de um único “município-mãe”. Mas – pergunta-se – em que sentido tais áreas são “estatisticamente comparáveis”? ... Do nosso ponto de vista, apenas no sentido formal. E isto na medida em que este procedimento não está apenas impondo comparações entre unidades profundamente díspares em termos de território, população, riqueza e renda. Mais importante do que isto, este procedimento está impedindo que se manifestem, no plano estatístico, as disparidades dinâmicas dos municípios que realizaram o movimento centrífugo. E as conseqüências deste “mascaramento” estão longe de ser desprezíveis. Afinal, é de se supor que os “territórios trãsfulgas” tenham sofrido algum tipo de polarização perversa por parte da sede do município-progenitor (ou, eventualmente, de outro pólo regional). E esta polarização deve ter se objetivado em taxas de crescimento inferiores à conquistada pelo(s) pólo(s). Re-reunir estes municípios – em particular quando esta re-reunião envolve um número significativo de entidades municipais – implica mascarar, através de médias inexpressivas, as (presumivelmente) significativas diferenças internas de desempenho¹⁴.

O essencial a entender dos dois exemplos dados acima é que qualquer regionalização determinada pela evolução contraditória dos movimentos de dispersão municipal e sua re-agregação formal para fins de comparabilidade intertemporal é inconsistente com o exercício científico de comparações inter-regionais, na medida mesmo em que leva ao paroxismo a heterogeneidade das unidades postas em comparação. Afinal, como vimos acima, a complexidade imanente aos estudos regionais deriva-se do fato de que as regiões reais já são marcadas por: 1) uma heterogeneidade interior que, usualmente, obriga a sub-regionalizações; e, via de regra, esta heterogeneidade implica 2) diferenças tamanhas com as demais sub-regiões de uma mesma macrorregião que impõem interpretações distintas para indicadores sócio-econômicos formalmente idênticos. A conseqüência

¹³ Nestes casos, a reagregação pressupõe a reunião de municípios que, originalmente, encontravam-se separados. Um exemplo: Candiota tem por origem os municípios de Bagé e Pinheiro Machado, enquanto Pedras Altas tem por origem Pinheiro Machado e Herval. Assim, a comparação intertemporal do desempenho destes municípios só seria possível (de acordo com a metodologia das áreas estatisticamente comparáveis) a partir da reunião, em 2001, de Bagé, Aceguá, Hulha Negra, Candiota, Pinheiro Machado, Herval e Pedras Altas, criando-se um território cujo desempenho seria calculado através da agregação, em 1990, dos municípios de origem deste conjunto: Bagé, Pinheiro Machado e Herval. Optamos por apresentar este caso por ser extremamente simples. Não raro, o processo de construção de áreas estatisticamente comparáveis pressupõe a reunião de dezenas de municípios.

¹⁴ Uma anedota corrente entre funcionários do Banco do Brasil de Porto Alegre há algumas décadas atrás é o melhor exemplo que conheço de médias falsificadoras. Na época, era costume dizer que a direção nacional do BB não permitia a instalação de ar condicionado central na Agência Centro de Porto Alegre pois não via necessidade de tal gasto numa cidade cuja temperatura média ao longo do ano era de 20° C. O fato de que esta média era obtida a partir de temperaturas significativamente abaixo de 10° C no inverno, e significativamente acima de 30° C, no verão, simplesmente não era levada em consideração. Da mesma forma, tomar o desempenho “médio” de um território que reúne regiões e localidades “ganadoras” e “perdedoras” envolve extrair qualquer significação daquela média. Só que neste último caso a confusão imposta ao analista é muito maior. Qualquer estatístico responderia à direção do BB: para além da média, é preciso analisar o desvio-padrão da temperatura ao longo do ano. No caso da “falsa” reunião de localidades e regiões, não há como se calcular qualquer desvio-padrão. *Hic Rodhus, hic salta.*

desta complexidade imanente é que **toda a heterogeneidade contingente e a-racional tem que ser suprimida, ou os exercícios comparativos perdem qualquer significado.**

Um último exemplo pode ser útil para aqueles que, eventualmente, ainda possam pretender que estamos sobredimensionando o equívoco de tomar as regionalizações político-administrativas em geral, e a divisão municipal em particular, como referência em estudos regionais. A Tabela 2, abaixo, apresenta a participação da população rural na população total de municípios com diferentes estratos de tamanho.

Tabela 2

Porcentagem da população rural por estrato de município, Rio Grande do Sul, 2000		
<i>Padrão do Município</i>	% Pop Rural	<i>Desvio Padrão</i>
Até 5.000	66,24	17,87
De 5.001 até 10.000	53,14	10,46
De 10.001 até 20.000	32,78	20,14
De 20.001 até 50.000	19,27	13,20
De 50.001 até 100.000	13,36	13,91
De 100.001 até 500.000	5,01	4,61
Mais de 500.000	2,93	-
Conjunto dos Municípios do RS	50,53	27,07
Rio Grande do Sul	18,35	-

Desde logo, é notável a discrepância entre a percentagem média da população rural dos municípios gaúchos (50,53%) e a percentagem da população rural no Rio Grande do Sul (18,35%). Esta discrepância se explica pelo fato de que o número de municípios com menos de 10 mil habitantes (335), que são eminentemente rurais, é muito maior do que o de municípios com população acima de 20 mil (93).

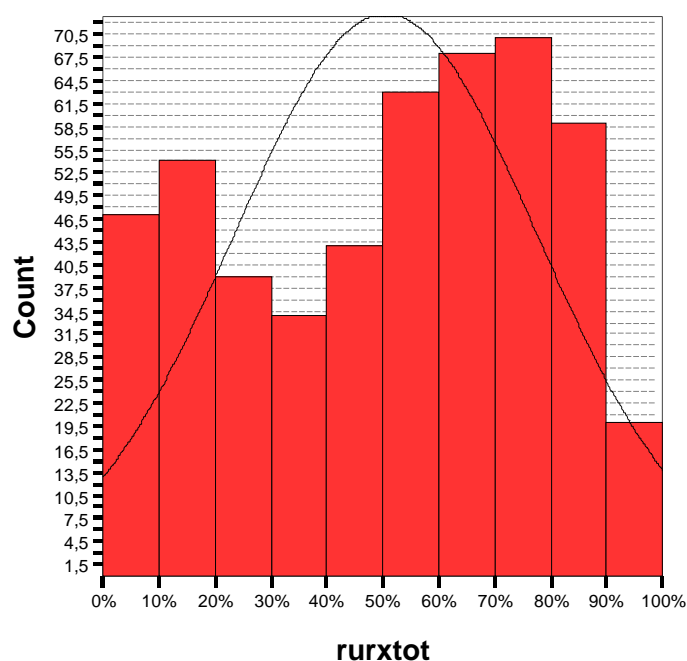
É de se notar, ainda, que o maior desvio-padrão dentre os estratos se encontra no grupo de municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes (desvio-padrão de 20,14%, frente a uma média de 32,78%) Este elevado desvio-padrão é um indicador de que é neste estrato que se realiza a transição entre municípios rurais e urbanos, que fundamenta a bimodalidade do Histograma 1, abaixo. Neste, está representada a distribuição das percentagens de população rural na população total dos 496 municípios gaúchos no ano de 2000. Definimos 10 classes para a Distribuição de Freqüência, de forma que o eixo vertical representa o número de municípios em que a percentagem da população rural encontra-se no intervalo entre 0 e 10%, 10 e 20%, e assim por diante.

Desde logo vale observar que: 1) a distribuição é bimodal, revelando a existência de **dois padrões** de município no território gaúcho, que apresentam padrões de distribuição distintos; 2) se

resgatamos apenas os municípios cuja população rural é igual ou superior a 0% e inferior a 40%, nos deparamos com uma distribuição normal assimétrica à esquerda cuja classe modal é a que congrega municípios com mais de 10% e menos de 20% de população rural; de outro lado, 3) se resgatamos apenas os municípios cuja população rural é igual ou superior a 30% e inferior a 100%, nos deparamos com uma distribuição normal assimétrica à direita, cuja classe modal (de maior ocorrência) é a que agrupa os municípios cuja população rural perfaz mais do que 70% e menos de 80% da população total; 4) nesta segunda distribuição, as duas classes de menor ocorrência são, primeiro, a que agrupa municípios com mais de 90% da população vivendo na área rural, seguida pela classe que agrega municípios com mais de 30% e menos de 40% de população rural.

Histograma 1

% População Rural dos 496 Municípios Gaúchos em 2000



O que importa entender é que, por não comportarem qualquer uniformidade ou regularidade em seu padrão de gênese, os municípios apresentam um grau de heterogeneidade que leva ao paroxismo as complexidades imanentes à análise regional. Em termos de processamento estatístico, isto equivale a dizer que não há porque se esperar que as distribuições de informações regionalizadas a partir de tais clivagens sejam do tipo normal (unimodais, com média \cong mediana \cong moda). O que se espera é exatamente o oposto: dada a já apontada tendência à aglomeração de “territórios vencedores” e à fragmentação de “territórios perdedores”, é muito provável que as distribuições de

informações sócio-econômicas regionalizadas, mesmo quando **unimodais**, sejam assimétricas (média \neq mediana \neq moda). Mais: dada a profunda disparidade de estrutura e dinâmica dos municípios não é raro encontrarmos distribuições multimodais, que revelam a **desigualdade real** (por oposição à mera diferença) entre grupos de indivíduos apenas formalmente iguais.

Mas, caberia perguntar: e quando o município não é a base dos exercícios de regionalização, os problemas apontados acima persistem? ... A resposta é: sim. Mais uma vez, um exemplo pode ser esclarecedor.

No Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) deveriam ser órgãos de fomento e articulação do planejamento participativo com vistas ao desenvolvimento regional. Contudo – malgrado exceções importantes – eles não podem cumprir este papel pela simples razão de que as regiões que estas estruturas buscam coordenar não são realmente regiões de planejamento. Uma região de planejamento tem que apresentar – para além da heterogeneidade imanente à polarização interna – uma marcante homogeneidade ao nível de sua estrutura econômico-produtiva, pois esta é a condição para a priorização consensual de ações públicas¹⁵. Ora, esta unidade estrutural não pode ser pressuposta: tem de ser comprovada. E um tal teste não foi feito quando da divisão regional que resultou nos Coredes. De forma que tomá-los como tal, a princípio, é um exemplo típico de má regionalização no sentido acima: **é má a regionalização que se serve de critérios tradicionais (mormente os político-administrativos) de divisão territorial, a despeito de sua consistência ou inconsistência com os objetivos da pesquisa e/ou da ação política.**

Tomemos um exemplo dentre os Coredes para fins de análise: o Vale do Rio Pardo. Desde logo, cabe observar que, dentre os 21 municípios que compõem este Corede, 15 são tradicionalmente listados como municípios da Macrorregião Norte do Estado, 4 estariam localizados na Metade Sul e 2 na Macrorregião Nordeste (veja-se Tabela 3, adiante). O que, por si só, já é revelador do caráter assistemático e inorgânico destas (ou, pelo menos, de uma destas) duas regionalizações do Estado. Mas isto não é tudo: para além de fazer parte das 3 Macrorregiões do Estado, o Vale do Rio Pardo, comporta três sub-regiões distintas: a Norte (que faz divisa com os Coredes Central, Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí, e cujos municípios apresentam características fundiárias e de ocupação típicas da Macrorregião Norte), o Centro (que faz divisa com o Vale do Taquari, a Metropolitana Delta do Jacuí e a porção norte da Centro-Sul, e cujos municípios apresentariam um padrão de desenvolvimento e inserção econômica muito mais próximos da Macro-Região Nordeste), e a Sul (que faz divisa com o Corede Sul, a porção meridional do Centro-Sul e com a região Jacuí-Centro, cujos municípios apresentariam características típicas da Metade Sul)¹⁶.

¹⁵ Para uma apresentação sistemática de nossa própria interpretação do que sejam regiões de planejamento, vide PAIVA, 2005.

¹⁶ Sobre a subdivisão do Vale do Rio Pardo, vide Campos, 2003. Não deixa de ser interessante observar que a alocação dos municípios do Corede em três sub-regiões proposta pela comunidade do Vale do Rio Pardo é contraditória com a classificação padrão dos municípios gaúchos em suas Macrorregiões. Assim é que,

Mas isto não é tudo. A heterogeneidade interna a esta Corede fica patente quando se observa a expressão das economias de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires – sedes de grandes empresas fumageiras – no interior do mesmo. O peso destes dois municípios pode ser apanhado pela confrontação da penúltima e da antepenúltima linhas da Tabela 3, anexa. Nelas são apresentados os dados selecionados para o conjunto do Vale do Rio Pardo e para o “VRP sem Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires”. Desde logo, estes dois municípios respondem por 65,9% do total do PIB e 54,8% do total da Renda Domiciliar do Corede. Além disso, estes dois municípios encontram-se entre os que apresentam as mais baixas taxas de absorção. Quando são excluídos estes dois municípios, a taxa de absorção regional sobe para 47,90%; quando incluídos, a taxa de absorção do Corede cai para 36,15%.

Município / Sub-Região	Macro-região do Município	PIB 2000 (mil R\$)	Renda Anual Total Domicílios (mil R\$)	Taxa de Absorção	PIB per capita 2000	Renda anual per capita domicílios	% pop renda até 1 salário mínimo
Arroio do Tigre	Norte	76.782	30.310	39,48	6.273	2481	18,63
Boqueirão do Leão	Norte	38.231	18.030	47,16	4.867	2304	17,00
Estrela Velha	Norte	23.359	9.335	39,96	6.332	2529	19,89
Ibarama	Norte	25.070	8.651	34,51	5.682	1942	15,83
Passa Sete	Norte	22.668	6.138	27,08	4.889	1322	20,46
Segredo	Norte	31.232	11.888	38,06	4.521	1720	22,08
Sobradinho	Norte	60.190	48.288	80,23	3.672	2957	18,79
Tunas	Norte	16.328	5.506	33,72	3.792	1278	21,16
VRP - Norte	Norte	293.864	138.148	47,01	4.867	2288	19,05
Herveiras	Norte	12.795	5.674	44,35	4.319	1919	16,13
Santa Cruz do Sul	Norte	1.628.579	492.218	30,22	14.983	4573	11,28
Sinimbu	Norte	56.084	24.088	42,95	5.521	2359	19,4
Vale do Sol	Norte	58.256	23.420	40,2	5.514	2218	19,59
Venâncio Aires	Norte	642.083	190.341	29,64	10.394	3108	16,22
Vera Cruz	Norte	151.665	58.414	38,52	7.048	2742	17,31
VRP - Centro	Norte	2.549.464	794.158	31,15	11.919	3713	14,16
Candelária	Norte	150.946	71.103	47,11	5.080	2403	22,20
Encruz. do Sul	Sul	101.564	62.320	61,36	4.270	2607	23,04
General Câmara	Nordeste	30.303	24.910	82,20	3.472	2851	17,21
Pântano Grande	Sul	67.918	27.308	40,21	6.151	2487	18,16

enquanto todos os municípios do VRP-Norte (polarizados por Sobradinho) e do VRP-Centro (polarizados por Santa Cruz do Sul) pertencem “oficialmente” à Macrorregião Norte, os municípios do VRP-Sul (polarizada por Rio Pardo) pertencem às 3 Macrorregiões do Estado. Este quadro é mais uma marca do grau de arbitrariedade e confusão que governa a atual regionalização do Estado.

Passo do Sobrado	Sul	35.304	12.270	34,76	6.326	2205	19,85
Rio Pardo	Sul	201.697	107.699	53,40	5.335	2850	17,96
Vale Verde	Nordeste	15.832	8.025	50,69	5.145	2625	23,88
VRP – Sul	Diversos	603.568	313.639	51,96	5.046	2622	20,23
Total VRP	Diversos	3.446.897	1.245.947	36,15	8.462	3163	16,75
VRP s/ SC e VA	Diversos	1.176.234	563.386	47,90	5.227	2504	19,51

De outro lado, se é inegável que estes dois municípios têm um impacto extremamente elevado sobre os indicadores econômicos do Corede, sobredimensionando o desenvolvimento econômico do mesmo, não se pode extrair daí a conclusão de que os mesmos sejam pólos regionais. E isto na medida em que **as diferenças entre as sub-regiões e a unidade interna às mesmas são demasiado expressivas** para que se possa admitir, sem questionamento e teste, que aqueles dois municípios constituam “o” pólo da “região Vale do Rio Pardo”. Diferenças e unidade que se revelam – por exemplo - na notável uniformidade da renda domiciliar *per capita* dos municípios do VRP-Sul (que não se reproduz nas demais sub-regiões); ou na particular uniformidade da taxa de absorção do VRP-Centro; ou, ainda, nos elevados (e relativamente uniformes) percentuais da população que recebe até 1 salário mínimo da VRP-Norte. Estes são apenas alguns dos indícios de uma unidade reconhecida pela comunidade. Indícios que, sem dúvida, estão longe de serem exaustivos. E nem poderiam sê-lo! Afinal – e aqui voltamos ao ponto inicial – muito provavelmente **as sub-regiões do Corede Vale do Rio Pardo tampouco são regiões reais. Na realidade, elas só foram definidas como sub-regiões em função da criação do Corede Vale do Rio Pardo.** Vale dizer: elas são uma tentativa de “racionalização & realização” deste Corede que, em si e por si, não constitui uma região racional e real; elas não são mais do que um remendo de solução; elas são tão (in)consistentes teórica e metodologicamente quanto a (falsa) região que lhes dá origem.

4 Conclusão

Em consonância com outros pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística que escreveram antes de nós¹⁷ sobre o polêmico tema da realidade ou arbitrariedade das regiões, abraçamos, aqui, a causa realista. Para nós, **as regiões têm existência concreta.**

Não obstante, concordamos com os convencionalistas no que diz respeito à existência, não de uma, mas de diversas “regiões reais”. Mais: admitimos que esta pluralidade se subordina diretamente aos objetivos de quem regionaliza. Só que esta subordinação da região aos seus fins não a torna arbitrária em qualquer sentido que se possa dar a este termo. E isto já na medida em que, se admitimos que uma boa regionalização é uma regionalização adequada aos seus fins, consistente com seus fins, então a consistência passa a ser o critério de construção das regiões. Dados os fins, a questão de qual a regionalização adequada, legítima, correta, verdadeira, passa a ser uma questão

¹⁷ A este respeito, vejam-se, em particular, os excelentes trabalhos de Mesquita (1986) e Breitbach (1988).

estritamente científica. Além disso, entendemos que os próprios fins que impõem a regionalização como meio não podem ser pensados como arbitrários (no sentido de subjetivos ou meramente convencionados): eles traduzem demandas sociais de apropriação teórica e prática dos territórios, que têm determinações reais e materiais.

O reconhecimento da multiplicidade das “regiões reais” é fundamental ao nosso argumento de que não se pode tomar as regionalizações político-administrativas como referência necessária e suficiente de regionalizações voltadas a outros fins. O que – entenda-se bem! - não implica defender a abstração dos critérios e clivagens político-administrativos nas demais regionalizações. Quanto mais não seja, por uma questão de pragmatismo: não se pode definir uma região de planejamento no interior de um Estado Federado brasileiro sem levar em consideração os agentes públicos com autoridade para atuar sobre o espaço e, portanto, sem considerar os limites municipais. Mas isto não é tudo: as divisões político-administrativas têm conseqüências materiais notáveis, que em alguns casos levam ao regionalismo – ênfase nas coisas e nas tradições de uma região – e, conseqüentemente, à identificação regional – em que a respectiva população se identifica com a região.¹⁸ A despeito da unidade dos padrões de ocupação dos territórios ao norte do Rio Grande do Sul e ao sul e leste de Santa Catarina, as disputas políticas internas a estes dois estados e as formas de solução das mesmas deixaram marcas indelévels na percepção que os agentes fazem de si, construindo uma unidade político-cultural “gaúcha” que é estranha aos “catarinas”.

Mas se as regiões político-administrativas não são estranhas ou antagônicas a outros padrões de clivagem e recorte regional, elas tampouco podem ser confundidas com estes, sob pena de impormos uma tamanha heterogeneidade aos indivíduos da análise regional que conduz ao paroxismo as complexidades imanentes a este tipo de estudo. Escapar deste imbróglio implica romper com o senso comum e com a opção fácil de tomar as clivagens já dadas como clivagens pertinentes.

No plano específico da regionalização para o planejamento – que se confunde com a regionalização com vistas à identificação científica das potencialidades e circunscções ao desenvolvimento econômico e social regional – demos apenas os primeiros passos em nosso Estado. Passos que, infelizmente, nem sempre foram dados no mesmo sentido. Pelo contrário, os passos dados no sentido de uma regionalização tecnicamente consistentes foram dissociados dos passos dados no sentido de uma regionalização politicamente consistente.

No plano técnico, os passos mais importantes foram dados entre meados de 70 e meados de 80. Entre 1973 e 1974, a então Secretaria Regional de Desenvolvimento e Obras Públicas publicou o importante trabalho intitulado **Regionalização – proposta de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana** e, no ano subsequente, a Secretaria da Agricultura publicou o **Regionalização do Espaço Agrícola do Rio Grande do Sul**. Mais tarde, em 1987 o Governo do Estado instituiu o **Programa Estadual de Descentralização Regional**, cujos objetivos eram, de um

¹⁸ Como adverte Gomes (1995), o regionalismo em certa medida se sustenta em uma postura ideológica baseada nos direitos à “diferença”. Entretanto, esta postura aparentemente generosa e libertadora pode esconder sentimentos de repúdio ao outro, o que faz alguns preferirem em falar hoje do direito à “indiferença”.

lado definir uma regionalização (senão única, pelo menos) integrada dos órgãos públicos estaduais, e definir instâncias regionalizadas voltadas à recepção de demandas regionais, com vistas à estruturação do orçamento e do planejamento estadual em consonância com as prioridades das distintas regiões. Malgrado a qualidade técnica destes trabalhos, a limitada participação e identificação dos agentes públicos e privados regionais com os projetos de regionalização que os estruturava levou ao seu engavetamento precoce.

Do nosso ponto de vista, a criação dos Coredes em 1994 (após 3 anos de debates e articulações regionais) foi o mais importante avanço político, o “passo participativo” no caminhar da regionalização gaúcha com vistas ao planejamento do desenvolvimento territorial. A própria perenidade destas estruturas - que não pode ser imputada à ação dos governos estaduais ao longo do período - revela o enraizamento do projeto entre as lideranças regionais. Mas se sobrou participação nesta regionalização, faltou consistência técnica. Longe de passar por qualquer estudo científico, a regionalização adotada tomou por referência (não exclusiva, mas articuladora) a estrutura das Associações Regionais de Municípios, organizadas, via de regra, a partir dos interesses e conveniências políticas dos prefeitos em exercício (ou, na melhor das hipóteses, a partir das concepções confusas e difusas dos corpos técnicos municipais acerca dos melhores critérios para a articulação de associações regionais voltadas ao planejamento e estímulo do desenvolvimento). O mais grave deste processo é que, na medida mesma em que ele estimulou a mobilização de lideranças políticas e intelectuais gaúchas interessadas na alavancagem e espraiamento do desenvolvimento regional através de instrumentos democráticos e participativos, ele conduziu a uma situação paradoxal: hoje são justamente estas lideranças políticas e intelectuais regionais que mais resistem às tentativas de repensar a regionalização do Rio Grande do Sul, com vistas a emprestar caráter científico e funcionalidade real à mesma.

O resultado destas idas e vindas é que o Rio Grande do Sul, tal como outros Estados Federados, não conta com um sistema de regionalização adequado ao planejamento do desenvolvimento e, ao contrário de outros estados, não consegue instalar uma discussão ampla acerca da necessidade de tal regionalização em função da defesa equivocada (mas amplamente difundida, mormente entre lideranças políticas e intelectuais regionais comprometidas com a participação popular) de que a mesma já exista.

Com isto não pretendemos afirmar que nossa situação seja pior que a de outros estados. Nem, muito menos, estamos pretendendo que a regionalização por Coredes seja um empecilho e/ou que tenha de ser negada¹⁹. Estamos tão somente alertando para o perigo de adotarmos um otimismo

¹⁹ Pelo contrário, a regionalização representada pelos Coredes tem que ser um dos pontos de partida de qualquer regionalização para o planejamento do desenvolvimento territorial no Rio Grande do Sul. Em primeiro lugar porque, por mais questionáveis que tenham sido as determinações que levaram à criação das Associações Municipais nas quais foram embasados os Coredes, estas determinações comportam materialidade e enraizamento social, devendo ser incorporadas entre os determinantes da regionalização. Em segundo lugar, porque os Coredes já contam com uma história, e toda a história tem efetividade, tem efeitos reais que não podem ser ignorados sem impor prejuízos ao processo de desenvolvimento sócio-econômico.

e um triunfalismo acríticos. Pretender que a regionalização do Rio Grande do Sul com vistas ao planejamento do desenvolvimento foi concluída com a constituição dos Coredes é se entregar ao voluntarismo pós-moderno. O papel imprescindível da ciência no processo de regionalização para o planejamento do desenvolvimento não pode ser negligenciado. Mais precisamente, o que se defende é um planejamento estabelecido a partir de duas perspectivas: de um lado, o aporte do conhecimento científico para a construção de regionalizações que auxiliem na compreensão e, posteriormente, no direcionamento das ações para o desenvolvimento; e, de outro, a participação da população na construção das reivindicações. A questão central é a mediação entre estas duas perspectivas – técnico-científica e reivindicatório-participativa –; em diferentes gradações em função do problema de escala discutido anteriormente. Assim, uma maior carga de “participação” seria mais adequada para as escalas de menor dimensão (municípios), cabendo mais “ciência” para as escalas de maior dimensão (regiões, nação)²⁰. Na realidade, menos do que relativizar o papel da participação no planejamento dos macroterritórios ou da ciência na gestão dos espaços menores, o que se quer salientar é que a gestão de ambos pressupõe conhecimento e diálogo. O que é específico dos grandes territórios é tão somente o fato de que sua gestão envolve uma complexidade (inclusive em função dos conflitos que lhes são imanentes) que não se conquista sem apelo à ciência.

Dessa forma, entendemos ser urgente retomar, numa perspectiva realista, as iniciativas de regionalização científica do RS, abandonadas desde 1987, atualizá-las nos planos metodológico e informacional, e costurá-las com a regionalização dos Coredes, adotada atualmente. Para dar efetividade política a este trabalho, contudo, é preciso articular um debate científico e político franco, aberto e plural entre todos os estudiosos dos fenômenos regionais comprometidos com o planejamento para o desenvolvimento.

²⁰ Para uma discussão sobre o tema essencialmente, mas não exclusivamente, na escala municipal, vide Peyré Tartaruga (2003).

Bibliografia

- BOLETIM DE SERVIÇO. Rio de Janeiro: IBGE, v. 38, n. 1763, 31 jul. 1989.
- BOUDEVILLE, J. R. (1973). *Os espaços econômicos*. São Paulo: Difusão Européia.
- BREITBACH, A. (1988) *Estudo sobre o conceito de região*. Porto Alegre: FEE (Teses, 13).
- CAMPOS, H.A. e SCHNEIDER, L.C. (2003) *Agenda 21 Regional do Vale do Rio Pardo*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- CASTRO, I. E. de (1995). O problema de escala. In: GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (organizadores). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. p. 117-140.
- CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO PARDO. (2003). *Agenda 21 Regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- COSTA, R. H. (1983). "Rio Grande do Sul: uma proposta de regionalização". *Boletim gaúcho de geografia*. Porto Alegre, Associação dos Geógrafos Brasileiros.
- GOMES, P. C. de C. (1995). O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (organizadores). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil. p. 49-76.
- HAESBAERT, R. (2004). Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (organizadores). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: Unioeste. p. 87-119.
- LEMONS, M. B. (1993). "O problema da regionalização: dificuldades teóricas e uma metodologia alternativa". In: LAVINAS, L. et. al. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- MESQUITA, Z. (1984). "Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão". *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v.5, n.2, p. 95-146.
- MORENO, J. A. (Coord.) (1975). *Regionalização do espaço agrícola do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria da Agricultura.
- NYGAARD, P. D. (1990). "As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento". *Ensaio FEE*. Porto Alegre, ano 11, n. 1, p. 184-197, 1990.
- PAIVA, C. A. (2005) O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável? in Segundas Jornadas de História Regional Comparada, simpósio E4-07, Porto Alegre, 2005. *Anais Porto Alegre*.
- PAIVA, C. A. e CAMPREGHER, G. (orgs.) (2002) *Marco Referencial do Plano Plurianual 2004-2007*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento.
- PAIVA, C. A. (2004) "Atualidade e relevância da teoria do desenvolvimento regional de Douglass North". In: *Anais do III Encontro Brasileiro de Estudos Regionais*. Belo Horizonte: ABER/PUCMINAS (www.pucminas.br)
- PALACIOS L., J. J. (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*. México, v. 17, n. 66, p. 56-68, jun.

PERROUX, F. (1967). *A economia do século XX*. Lisboa: Herder.

PEYRÉ TARTARUGA, I. G. (2003). *O Orçamento Participativo de Porto Alegre: o lugar e o território do cidadão?*. Porto Alegre: UFRGS. Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Geociências, UFRGS, 2003.

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS INTEGRADOS PARA O SETOR AGROPECUÁRIO (1975): *Regionalização agrícola*. Porto Alegre: Pallotti. (Estudos Básicos, 1).

RIO GRANDE DO SUL. (1974) Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. *Regionalização*. Porto Alegre.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. (2003). Regions, globalization, development. *Regional Studies*, vol. 37, n. 6&7, p. 579-593.

SINOPSE PRELIMINAR DO CENSO DEMOGRÁFICO 1991 (1991). Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: IBGE.

SOUZA, M. L. de (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (organizadores). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. p. 77-116.

TONI, J. e KLARMANN, H. (2002). "Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha". *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 23, número especial, p. 517-537.