

Alternativas para superar entraves em regionalizações determinadas por políticas públicas: o caso da cadeia produtiva do leite na Mesomercosul

Resumo

O presente artigo visa analisar as alternativas dos tradicionais processos de regionalização para planejamento de estratégias de desenvolvimento, sob a perspectiva do desenvolvimento regional endógeno. Seu objetivo é compreender as consequências de um determinado recorte regional definido *a priori*, sem uma análise das forças locais que agem sobre o território. Para orientar o estudo, foram desenvolvidas as análises da regionalização da cadeia produtiva do leite na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. Este trabalho utiliza a abordagem da pesquisa quantitativa; quanto à natureza, caracteriza-se como um estudo exploratório, pois visa analisar alternativas de regionalização para implementação de estratégias de desenvolvimento regional. No seu desenvolvimento, utilizam-se as técnicas da pesquisa bibliográfica, do estudo documental e do estudo de caso. Foram analisados os aglomerados de municípios formados com base na produção e no processamento do leite, comparando-os com o recorte regional da Mesomercosul. Analisou-se a pertinência do recorte geográfico utilizado pela Mesomercosul quando se busca uma gestão estratégica eficiente da cadeia produtiva do leite.

Palavras-chave: Regionalização. Mesomercosul. Produção de leite. Desenvolvimento.

Alternatives to overcome obstacles in regionalizations define by public policy: the case of milk production chain in Mesomercosul

Abstract

This article intends to analyze the alternatives of the traditional processes of regionalization to the planning of developing strategies, under the perspective of endogenous regional development. Its objective is to understand the consequences of prior regional clipping, excluding the analysis of the local forces that act upon a specific territory. The study was based on the evaluation of the regionalization of the milk productive chain in the Grande Fronteira do Mercosul Mesoregion. This quantitative, exploratory research examines possible alternatives of regionalization to implement strategies for regional development. The methods adopted in this study are the review of literature, the documental research and the case study. The clusters of towns originated from milk production and processing were analyzed and compared to the cut of Mesomercosul regional. The relevance of the geographic cut used by the Mesomercosul regionalization when seeking an effective strategic management was analyzed.

Keywords: Regionalization. Mesomercosul. Milk production. Development.

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a temática do desenvolvimento ocorrido nos últimos anos contribuiu para superar a ênfase atribuída à sua faceta econômica, passando-se a valorizar, inclusive, os aspectos ecológicos, sociais, políticos e territoriais. As proposições de políticas públicas ao desenvolvimento, antes centralizadas e elaboradas por técnicos altamente treinados, passam a ser formuladas por meio da articulação dos governos nas suas diversas esferas com a sociedade (AMARAL FILHO, 1996). O entendimento de que a dinâmica desse desenvolvimento não ocorre de forma isolada insere o contexto regional ao debate, em razão das diversas escalas de relacionamento, as quais permeiam esse processo (BECKER, 2003).

No Brasil, pelo menos em termos conceituais, os pressupostos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional convergem para uma estratégia de descentralização, ativação de potencialidades e valorização das diversidades regionais. Essa premissa fica evidenciada quando no documento governamental se alude que, em razão da complexidade da realidade regional brasileira, necessita-se de uma abordagem em múltiplas escalas, articulando-se iniciativas locais e sub-regionais para assegurar consistência ao conjunto de políticas destinadas ao desenvolvimento do país. Nesse sentido, assevera-se que devem fazer parte da agenda de desenvolvimento diversas espacialidades, vários entes federados e a sociedade civil, agrupados em torno de objetivos, diretrizes e metas comuns, constituindo uma forma adequada de atingir o desenvolvimento em bases sustentáveis (MINTER, 2005).

Ao se analisar os programas governamentais, verifica-se que estes consistem em um avanço ao superarem limites municipais. Todavia, cada qual adota um critério de regionalização diferente. Para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a abordagem é a da desigualdade em múltiplas escalas, cujas regiões prioritárias foram eleitas a partir do rendimento médio domiciliar por habitante e crescimento do PIB *per capita* (BRASIL, 2008). Para o Programa das Mesorregiões Diferenciadas (Promeso), o qual objetiva melhor identificar as disparidades regionais presentes no modelo de desenvolvimento brasileiro, adota outra divisão espacial, com áreas menores, aglutinadas por apresentarem problemas comuns e identidade própria (FERREIRA, 2002). Quanto ao Programa de Regionalização do Turismo, destaca-se a questão de superar os limites territoriais previamente existentes, delegando às instâncias estaduais e regionais delimitar as áreas prioritárias (BRASIL, 2004). Com base nessas premissas, delimitaram-se as áreas de intervenção do Governo Federal. Para todos os programas citados, adota-se o planejamento estratégico, com enfoque participativo visando promover o desenvolvimento regional (BRASIL, 2008).

Apesar de superarem limites territoriais tradicionais, o que se observa é a construção de outros espaços, passando-se a tratar do desenvolvimento em novos compartimentos; nesse sentido, podem acarretar dificuldades de captar a realidade, o que reduz a eficácia das estratégias de desenvolvimento. É justamente essa temática que se aborda no presente artigo, uma vez que, conceitualmente, as regiões correspondem a espaços homogêneos; todavia, isso ocorre em relação aos espaços externos à área considerada, e não aos internos a ela, os quais são heterogêneos.

A proposta deste estudo é adensar a discussão, considerando-se que as regionalizações ocorrem em virtude de interesses de planejadores e elaboradores de políticas, o que possibilita diversas regionalizações, dependendo dos objetivos pretendidos (LIMONAD, 2004). Aceita-se essa proposição, todavia pondera-se o alerta de Lacoste (1988) quanto ao cuidado de evitar aprofundar conhecimentos sobre aspectos que se mantêm ao longo do tempo e excluir das

análises a evolução recente. Segundo o referido autor, trata-se de um método que se prolifera, constituindo um obstáculo à apreensão da realidade, pois parte de uma regionalização preexistente, eximindo-se de questionar a sua validade, uma vez que o conhecimento deve servir como instrumento de ação. Assim, assevera que o método, o qual permitiria pensar estratégias com maior eficácia, evitando aspectos que podem representar restrições à ação que se pretende empreender, precisa levar em consideração as diversas intersecções entre as configurações que se formam no espaço.

O presente artigo origina-se de diversas reflexões realizadas pelos autores, especialmente no sentido de elaboração de estratégias ao desenvolvimento; premissa básica aos programas governamentais. Entende-se que essa discussão necessita ser ampliada, a fim de orientar as ações de planejamento regional, com vistas a elaborar estratégias mais eficientes e consistentes. O debate sobre essas questões foi iniciado por Paiva (2004) e instigou alguns estudos, entre eles, os realizados por Feger, Etges e Rossetto (2008). Esses últimos autores, efetuaram levantamentos empíricos no sentido de testar os conceitos em espaços estaduais.

A oportunidade de abordar o tema neste artigo é aprofundar a discussão a partir de espaços interestaduais, ampliando a abrangência, mediante replicação da metodologia dos trabalhos anteriores. Como campo de estudo, em razão da sua importância e por ser pauta para elaboração de estratégias ao desenvolvimento, analisou-se a atividade leiteira na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, cuja área compreende o Noroeste do Rio Grande do Sul, Oeste de Santa Catarina e Sudoeste do Paraná.

Visa-se compreender a formação e as características gerais da cadeia produtiva do leite na Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul. Os resultados do estudo destinam-se a contribuir a outras pesquisas relacionadas à mesorregião e ao desenvolvimento regional, especialmente à sua cadeia produtiva de leite. O objetivo principal, portanto, é adensar a discussão no que concerne à complexidade e às consequências que envolvem a utilização de regiões delimitadas *a priori* ao planejamento estratégico, a partir de um estudo de caso: a produção de leite na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

Como objetivos específicos propõem-se: verificar a configuração espacial da atividade leiteira na Região Sul; identificar os conjuntos que se formam pela distribuição da atividade nos municípios de abrangência da pesquisa; levantar evidências que subsidiem a discussão quanto à pertinência de utilização de regiões de planejamento estratégico, áreas definidas *a priori*.

O artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução, na qual foi apresentado o delineamento do estudo. Na segunda seção, abordam-se os preceitos teóricos que sustentam a análise dos dados. Na terceira, é apresentada a metodologia para a coleta e apresentação dos dados da pesquisa. Na quarta seção, trata-se sobre a apresentação dos resultados da pesquisa, analisando-se os conjuntos formados por intermédio de mapas. Finalmente, na quinta seção, são feitas as considerações finais.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO

2.1 ABORDAGENS E PREMISSAS DO DESENVOLVIMENTO E REGIONALIZAÇÃO

Do ponto de vista espacial ou regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido (AMARAL FILHO, 1996).

Em termos conceituais, a análise da literatura esclarece que crescimento e desenvolvimento não são sinônimos, já que o primeiro termo remete, quase que exclusivamente, à esfera econômica, e o segundo inclui aspectos fundamentais, como a ecologia, a ética e a política. Para Raud (1998), essa perspectiva deve substituir a maximização da produção material pela maximização do bem-estar geral, compatibilizando as necessidades sociais com a preservação da natureza. O alcance desse objetivo depende da participação dos atores sociais por meio de estratégias de construção de redes e planejamento participativo. São pressupostos importantes, nessa concepção de desenvolvimento: a participação das comunidades envolvidas nas fases de planejamento e gestão; a crença de que a tarefa de promovê-lo não é exclusiva dos governos nacionais, mas que é mais eficaz quando a condução do processo ocorre por meio de outros níveis governamentais.

Nesse sentido, aceita-se que o desenvolvimento é mais facilmente alcançado por meio de redes sociais que se articulam com vistas a garantir a qualidade de vida das atuais e futuras gerações. Esse pensamento se sustenta nos estudos de Putnam (2002), o qual relacionou o desempenho econômico e institucional das regiões italianas às tradições cívicas e às características da organização social. O autor argumenta que essa estrutura contribui para a eficiência da sociedade; por essa razão, facilita a execução de ações coordenadas necessárias ao desenvolvimento regional.

A partir dessas abordagens, o setor público federal perde seu monopólio na condução dos processos de desenvolvimento, sendo forçado a abrir espaço à participação de outros atores (PETERS, 2003). O processo parte das potencialidades socioeconômicas originais de âmbito local em substituição ao planejamento centralizado pelo estado nacional (AMARAL FILHO, 1996). Diante disso, o desenvolvimento é um processo endógeno, isto é, depende da articulação de forças do próprio território, resultando em capacidade de dinamização socioeconômica e ambiental. Nesse sentido, a organização territorial/regional deixou de ter um papel passivo (AMIN, 1998; BANDEIRA, 2004; AMARAL FILHO, 1996). Conforme Amin (1998), nesse novo enfoque, ganham relevância fatores como os valores e racionalidades específicos dos atores envolvidos, as características culturais e comportamentais, a influência das instituições formais e informais e a composição das redes sociais e econômicas, ou seja, as economias regionais passam a ser vistas como um conjunto de atividades afetadas pela cultura e pelo contexto local, sujeitas a mudanças condicionadas não apenas por fatores econômicos *stricto sensu*, mas também pela história da região e por outros aspectos sociais e institucionais específicos (BANDEIRA, 2004). Esse processo de otimização das potencialidades locais e regionais não pode prescindir, no entanto, de considerar a inserção do local no contexto global. Sem esse cuidado, pode-se cair em um ingênuo otimismo quanto às possibilidades locais diante da imposição de mecanismos dos mercados, externos ao território, mas determinantes no processo de seu desenvolvimento (BECKER, 2003). Com base nessas reflexões, acompanha-se Boisier (2003) quando pondera que o desenvolvimento é um conceito complexo, multidimensional, construtivista, qualitativo em sua essência, sugerindo que o seu entendimento requer enfoques holísticos, sistêmicos, complexos e recursivos.

Os conceitos sobre desenvolvimento discutidos nas linhas anteriores, que ainda não se encontram sedimentados, fazem parte do debate que se acirra e evolui. Da mesma forma, persiste a dificuldade de conceituar região e território. Os estudiosos que se ocuparam do tema avançaram dos conceitos apoiados em dados da natureza, da economia e da cultura para o entendimento de que a região constitui um produto social construído em determinados espaços (SANTOS, 2000). Nesse sentido, a região corresponde a uma área geográfica que permite a descrição de fenômenos humanos e naturais, a análise de dados e a aplicação de políticas, fundamentando-se nas características de homogeneidade e integração funcional (BENKO, 1999). Em virtude do processo denominado globalização, o espaço geográfico ganha novo contorno e importância, dadas as influências constantes que sofrem as comunidades regionais (SANTOS, 2000).

Para Limonad (2004, p. 58), independentemente das adjetivações que acompanham a discussão de região como categoria de análise, ela corresponde a uma construção social que atende a interesses precisos. Para a autora, a região “[...] constrói-se a partir da ação de distintos agentes em múltiplas escalas articuladas que de certa forma encontram um rebatimento em práticas e processos socioespaciais histórica e geograficamente localizados.” Nesse sentido, uma regionalização fundamenta uma reflexão teórica ou atende a necessidades impostas por políticas setoriais, práticas de planejamento ou processos de desenvolvimento regional.

Ao criticar o método utilizado na geografia tradicional, Lacoste (1988) alude que os pesquisadores se empenham em aprofundar conhecimentos sobre determinados aspectos de um território, e que esse procedimento se proliferou para outras áreas. Segundo ele, as atenções voltam-se para os aspectos que se mantêm ao longo do tempo, sem considerar a evolução econômica e social mais recente. Essa maneira de pensar impede a apreensão mais eficaz das características espaciais dos diferentes fenômenos econômicos, sociais e políticos. Para compreendê-los com maior propriedade, é necessário considerar as linhas de força que estruturam o espaço. A maneira de recortar o espaço *a priori* em certo número de regiões, das quais só se deve constatar a existência, oculta todas as demais formas espaciais. Continua ele argumentando que os fenômenos, os quais podem ser isolados pelo pensamento, não se ordenam espacialmente segundo grandes compartimentos, mas, ao contrário, superpõem-se. Por isso, é importante considerar as múltiplas intersecções entre as configurações precisas dos fenômenos para se poder agir estrategicamente, facilitando, inclusive, evitar aqueles aspectos que podem representar obstáculos à ação que se pretende empreender. Fica claro pela discussão até aqui realizada que a não representação da diversidade e da complexidade do espaço terrestre como o resultado das intersecções entre os múltiplos conjuntos espaciais, os quais convêm distinguir, produz a delimitação de áreas para estudos e intervenção que não correspondem à evidência cartográfica (LACOSTE, 1988).

Nesse sentido, esse pensamento permeia as análises de Pecqueur (2005) quando discute as questões do desenvolvimento territorial, apontando para a necessidade de distinção entre duas definições de território. O território considerado como a porção de espaço, que é objeto da observação, constitui a postulação dele (território) como preexistente e analisa-se o que aí acontece. Nesse caso, aceita-se o território *a priori* e não se faz uma análise da sua gênese e das condições de sua constituição, sendo apenas um suporte. O território, como resultado de um processo de construção pelos atores, nesse caso, não é postulado, e sim constatado *a posteriori*, ou nas suas palavras território construído. Esse mesmo cenário se verifica na discussão promovida por Boisier (2003), quando se questiona quanto ao desenvolvimento constituir uma emergência sistêmica, afirmando que a região não é a soma de municípios, e sim resultado das interações entre as potencialidades locais e seus agentes.

Diante do exposto, verifica-se que as proposições emanadas pelos programas governamentais se apropriam, em maior ou menor grau, dos conceitos discutidos. Além da extrapolação de limites municipais e regionais tradicionais, é clara a intenção de o governo brasileiro promover o desenvolvimento por intermédio do planejamento estratégico. Ao tratar das escalas e instâncias de intervenção na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), expressa que “[...] nas instâncias macrorregionais prevalece a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados.” (BRASIL, 2008).

Em virtude da complexidade envolvida nesses processos de regionalização, existem propostas diferentes para a delimitação dessas regiões para enfoque de planejamento do desenvolvimento. Paiva (2004), ao levantar questões como as dificuldades de planejamento sem uma definição criteriosa dos limites em que ele deve ocorrer além de considerar que os dados acumulados podem esconder a heterogeneidade interna à área definida para planejamento, argumenta que os critérios políticos adotados para a delimitação de áreas de planejamento implicam restrições, visto que circunscrevem as análises e decisões em fronteiras intransponíveis, na visão tradicional, deixando de levar em conta a integração dos agentes inscritos no território, especialmente as relações de troca entre os atores envolvidos na localidade. Questionando essas delimitações feitas *a priori*, apresenta uma metodologia de identificação do potencial endógeno de territórios, elemento que demarcaria uma região para fins específicos de planejamento. O autor reconhece a complexidade que envolve a questão; por isso, sugere que devem ocorrer, pelo menos, dois momentos: um primeiro, no qual se realiza um diagnóstico preliminar das potencialidades regionais com base em dados secundários; um segundo que demanda pesquisa de campo com levantamento de dados primários, com vistas a testar a consistência e a possibilidade econômica das hipóteses surgidas no diagnóstico preliminar.

A necessidade desses dois momentos é defendida por Paiva (2004), entre outras razões, pela incapacidade de os dados secundários captarem a percepção que os agentes locais possuem de sua realidade e potencialidades. Ressalta o autor que não é possível mobilizar o esforço produtivo de uma comunidade se ela não tem consciência ou expectativas positivas quanto ao potencial do projeto. Além desse fato, muitas informações necessárias ao diagnóstico e, por consequência, ao planejamento do desenvolvimento, são qualitativas e não estão disponíveis; logo, há necessidade de levantá-las com a população-alvo.

O aspecto impositivo dessa primeira etapa, de análise com base em dados secundários, é enfatizado pelo autor, pois, sem ela, fica impossível definir sequer o modelo de levantamento, amostras, instrumentos, recursos humanos, entre outros fatores envolvidos em uma pesquisa de campo. Para dar uma resposta adequada ao conjunto de questões que envolvem a definição de potenciais econômicos, potenciais gargalos, entre outros, os quais precisam ser analisados, é necessário dissecar a região-objeto. A estratégia indicada para compreender os fenômenos que ocorrem no espaço de interesse consiste em efetuar recortes cada vez mais restritivos e específicos, no sentido região, microrregião, município, comparando-se as medidas pertinentes a cada um desses recortes com as medidas equivalentes de referência definidas em patamares superiores de agregação (PAIVA, 2004).

Paiva (2004) propõe como alternativa para orientar o estudo a identificação do seu potencial a partir da especialização produtiva. Em síntese, fazendo ampla defesa de seus argumentos, o autor indica como ferramenta para identificação do potencial a utilização de medidas de especialização, o Quociente Locacional (QL). O QL é uma medida de especialização, utilizada para verificar a concentração de atividades econômicas existentes em um lugar. Por intermédio de fórmulas matemáticas, calcula-se a concentração de um grupo de

empresas em um determinado município, por exemplo, em relação ao total de empresas existentes em um estado ou país.

Segundo Paiva (2004), com esses indicadores, é possível identificar os níveis de especialização, identificar as atividades afins e, com isso, potenciais cadeias produtivas existentes nas áreas investigadas; dessa forma, orienta-se o campo de estudo para buscar os dados primários. Com essa alternativa, analisam-se as possibilidades de agrupar municípios com atividades semelhantes, independentemente da sua localização, o que torna as fronteiras mais flexíveis.

Esta seção foi elaborada no sentido de permitir uma visão geral sobre os preceitos teóricos que orientam o estudo. Não constitui uma revisão exaustiva da literatura, mas um mapeamento de conceitos, os quais permitem as análises necessárias para atingir os objetivos propostos ao estudo.

2.2 A CRIAÇÃO DAS MESORREGIÕES

O Brasil experimentou várias políticas de desenvolvimento, sobretudo a partir da década de 1930, e que contemplavam aspectos políticos, econômicos e sociais, caracterizadas predominantemente por forte orientação do Governo central. Durante esse período, o Estado teve um cunho mais arraigado como instituição reguladora da economia, com o desenvolvimento baseado em metas de planejamento estatal. Contudo, já no final da década de 1970, o Estado centralizador começou a evidenciar sinais de visível esgotamento, acentuados pelo cenário dos anos 1980, marcado por um entrave econômico, refletindo em insignificantes indicadores de crescimento, além de levar a uma diminuição das discussões acerca do desenvolvimento (SPECHT; RÜCKERT; BLUME, 2007).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se a diminuição da influência do Estado nos rumos da economia do país, por meio da descentralização e desestatização. Specht, Rückert e Blume (2007) ressaltam que a nova constituição e as políticas socioeconômicas baseadas no modelo neoliberal sedimentaram na década de 1990 a descentralização, mediante a diminuição do poder de gestão do território por parte do Estado e de concessão à sociedade civil maior poder de participação nas decisões, o que levou ao incremento de ações coletivas e democraticamente aceitas. Esse contexto foi propício ao ressurgimento das discussões sobre desenvolvimento, sob novos conceitos, como desenvolvimento endógeno, exógeno, sustentável, local, territorial, entre outros.

Entre os diversos conceitos, prevalece a dimensão territorial, sob a qual novas políticas de desenvolvimento passaram a ser formuladas, buscando suas articulações de forma mais integrada. Em meados de 1999, com a criação do Ministério da Integração Nacional, o Governo Federal sinalizou sua determinação de recolocar a função regional na agenda de prioridades do Estado. O referido ministério estruturou a proposta de Política Nacional de Integração e de Desenvolvimento Regional, com um conjunto básico de conceitos para a condução desta, em que a questão territorial passou a ocupar lugar de destaque (FERREIRA, 2002).

A criação das Mesorregiões resultou da retomada da questão da Integração Nacional e do Desenvolvimento Regional, por parte do Governo Federal, cujo objetivo consiste em permitir melhor identificação dos problemas específicos que caracterizam as severas desigualdades regionais presentes no modelo de desenvolvimento brasileiro (FERREIRA,

2002). Para tal, adotou-se uma divisão espacial, com espaços menores, caracterizados por problemas comuns e identidade própria, sem abandonar a visão macrorregional do desenvolvimento territorial brasileiro.

Para articular as políticas setoriais de desenvolvimento, focalizaram-se as regiões com baixa renda, estagnadas e de menor dinamismo. Entre essas políticas, foi criado o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso), a fim de operacionalizar as políticas de desenvolvimento regional. Conforme Florêncio, Rusch e Theis (2008), o programa tem como importante instrumento a descentralização de recursos e poder de decisão. Outro foco do programa está no fortalecimento dos atores locais em um processo participativo e legítimo, objetivando a instituição de mecanismos de gestão compartilhada.

As Mesorregiões diferenciadas são áreas contínuas, com identidade histórica e atual própria, que apresentam carências de natureza social, institucional e de dinamismo econômico comuns, com necessidades de incentivos ao desenvolvimento de atividades produtivas e de cooperação (FERREIRA, 2002). Seu processo constituiu uma política pública de planejamento mesorregional, para a redução das disparidades inter e intrarregionais, a partir de seu desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, mediante a participação de todos os atores envolvidos, especialmente os atores locais (FLORÊNCIO; RUSCH; THEIS, 2008).

As Mesorregiões diferenciadas foram criadas por meio de proposta de Política Nacional de Integração e de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, no ano de 2000. A proposta estruturou uma divisão espacial mais detalhada, compreendendo espaços menores, caracterizados por problemas comuns e identidade própria, sem abandonar a visão macrorregional do desenvolvimento territorial brasileiro. Assim, as mesorregiões são constituídas por espaços prioritários de atuação governamental, de confluência entre duas ou mais unidades da federação ou de fronteira com países vizinhos. Segundo Ferreira (2002, p. 1), “Nesse quadro de referência, o Governo identificou espaços sub-regionais diferenciados e propôs a criação de 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, que se constituíram no foco da atuação espacial do Ministério da Integração Nacional.”

A partir da proposta, foram criadas as seguintes mesorregiões diferenciadas (Alto Solimões, Vale do Rio do Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Chapada do Araripe, Xingo, Vale do Jequitinhonha/Mucuri, Bacia do Itabapoana, Vale do Ribeira, Guaraqueçaba, Águas Emendadas, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Seridó e Grande Fronteira do Mercosul), as quais são atendidas pelo Promeso, coordenado pela Secretaria de Programas Regionais do Ministério do Interior.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho utiliza a abordagem da pesquisa quantitativa; quanto à sua natureza, caracteriza-se como estudo exploratório, com vistas a compreender as implicações que os pressupostos teóricos trazem ao campo do planejamento regional, utilizando-se de um caso ilustrativo para permitir a compreensão do tema com maior profundidade (GIL, 2002). Tem como propósito analisar as alternativas aos processos tradicionais de regionalização territorial para o desenvolvimento, fundamentando-se em um segmento produtivo, no caso, a cadeia produtiva do leite. Com o objetivo de proporcionar maiores conhecimentos acerca das

características da cadeia produtiva do leite, neste trabalho, foram utilizadas as técnicas da pesquisa bibliográfica, do estudo documental e do estudo de caso, considerando a cadeia produtiva do leite.

Por ser um estudo de caso, apresenta limitações quanto à generalização dos dados, porém permite a possibilidade de uma generalização teórica, à medida que essa reflexão instigue maior número de pesquisadores e novos casos sejam estudados ampliando o debate e a compreensão da questão (YIN, 2001). Por ser exploratório, o estudo não pretende apresentar conclusões definitivas, e sim levantar novas questões e hipóteses que podem orientar novas pesquisas.

Utiliza fontes de dados secundários, provenientes das bases de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e do Senso Agropecuário do IBGE.

Para o tratamento de dados, privilegiou-se a metodologia indicada por Paiva (2004), o qual sugere que um ponto de partida viável para se discutir o desenvolvimento regional é verificar as potencialidades existentes no território. Como método de análise, indica a utilização do QL. Nesse caso, trata-se da replicação de metodologia já adotada por Feger, Etges e Rossetto (2008), ampliando-se o escopo do estudo, uma vez que os referidos autores analisaram regiões circunscritas ao estado do Rio Grande do Sul.

O QL é calculado, tomando a relação entre a participação percentual de empregados de um determinado setor em um município e a participação percentual desse mesmo setor em uma região (por exemplo, a Região Sul). Exemplificando: a participação dos empregados de certa atividade industrial em um município é de 22,24% do total de empregados de toda a indústria nesse município, e o total de empregados dessa atividade industrial na Região Sul equivale a 0,84% do total de empregados de toda a indústria na Região Sul. O resultado é: $QL = 22,24/0,84 = 26,5$. Esse número evidencia que essa certa atividade no município é responsável por uma parcela do emprego 26,5 vezes maior do que a parcela do emprego dessa mesma atividade na Região Sul. Esse coeficiente permite identificar a concentração de atividades em um determinado espaço. Para o seu cálculo, utilizou-se como variável o número de empregados.

Na análise, foram considerados os empregados envolvidos na preparação do leite e na fabricação de laticínios contidos na seção das indústrias de transformação, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Os cálculos foram realizados, utilizando-se como fonte o Relatório Anual de Indicadores Sociais do Ministério de Trabalho e do Emprego (Rais), publicado no ano de 2007, quanto ao número de empregados. No que diz respeito aos estabelecimentos agropecuários dos municípios, foram utilizados os resultados preliminares do Senso Agropecuário 2006 do IBGE. Quanto aos municípios pertencentes à Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, foram utilizados dados disponibilizados na internet pelo portal da Mesomercosul. Com os referidos dados coletados, procedeu-se o cálculo do QL e do percentual de estabelecimentos agropecuários do município que se destinam à produção de leite. De posse dos resultados das operações efetuadas, os dados foram alocados em dois mapas, por meio do *software terraview*, a fim de se verificar os conjuntos formados pela localização da atividade e a proximidade dos municípios.

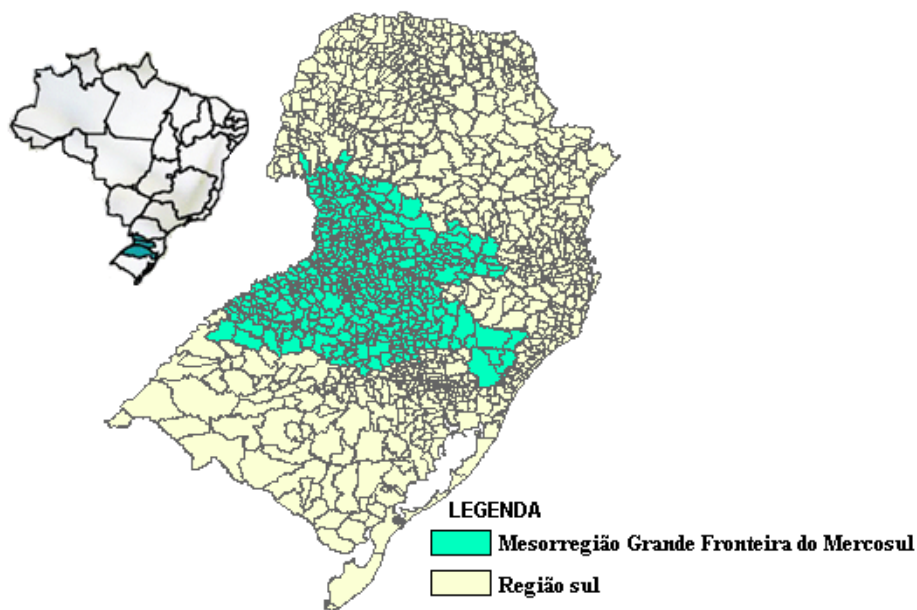
Para efeitos da presente análise, utilizou-se a definição de estabelecimentos agropecuários adotada pelo IBGE, ou seja, estabelecimento agropecuário é todo terreno de área contínua, independentemente do tamanho ou situação (urbana ou rural), formado de uma ou mais parcelas, subordinado a um único produtor, onde se desenvolve a exploração agropecuária, como cultivo do solo com culturas permanentes e temporárias, inclusive hortaliças e flores; criação, recriação ou engorda de animais de grande e médio porte; criação de pequenos animais; silvicultura ou o reflorestamento e a extração de produtos vegetais.

4 ANÁLISE DA REGIONALIZAÇÃO

4.1 A MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL OU MESOMERCOSUL

A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (GFM), ou Mesomercosul, compreende 415 municípios, sendo 238 no Noroeste do Rio Grande do Sul, 140 no Oeste de Santa Catarina e 47 no Sudoeste do Paraná. Possui uma área total de 139.282,5 km² e população de 4.044.764 habitantes. No entanto, destaca-se que sua criação teve origem em 1997, com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai, apresentado ao Ministério do Planejamento e Orçamento e, mais tarde, à Secretaria Especial de Políticas Sul de Santa Catarina, cujo elemento estruturador foi a bacia hidrográfica (PORTAL DA MESOMERCOSUL GFM, 2009).

A Mesomercosul insere-se nas bacias hidrográficas do Rio Uruguai – que banham municípios gaúchos e catarinenses – e do Rio Paraná – que banham municípios paranaenses – com semelhanças físicas e socioeconômicas (FERREIRA, 2002). Deves, Rambo e Miguel (2008) descrevem que, apesar das características comuns dessa mesorregião, ela não compreende as bacias como um todo, excluindo áreas com características físicas semelhantes. Mesmo não englobando as bacias como um todo, é uma região ampla e relativamente diversa quanto ao relevo e vegetação, caracterizada por um relevo fortemente ondulado, com vegetação original de florestas, principalmente a oeste, onde predominam pequenas propriedades. Ao sul, há regiões relativamente planas, assim como nos campos de cima da serra no extremo leste da região, onde predominam médias e grandes propriedades que desenvolvem a criação extensiva de gado.



Mapa 1: Localização da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul

Fonte: organizado pelos autores com base no Portal da Mesorregião GFM (2009).

A Mesomercosul possui uma identidade histórica e cultural, formada desde a chegada a partir de 1824 dos imigrantes alemães à região do Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul e a partir de 1870 dos imigrantes italianos à região serrana do Rio Grande do Sul (FERREIRA, 2002; DEVES; RAMBO; MIGUEL, 2008; FLORÊNCIO; RUSCH; THEIS, 2008). Deves, Rambo e Miguel (2008) destacam que, posteriormente, somado aos descendentes dos primeiros imigrantes, os novos imigrantes deslocavam-se em busca de espaços disponíveis nas zonas de mata do Noroeste do Rio Grande do Sul, do Oeste catarinense e do Sudoeste do Paraná, apenas não incluindo as porções da mesorregião localizadas mais a Nordeste no Rio Grande do Sul e Leste em Santa Catarina.

Quanto à sua caracterização demográfico-econômica, a Mesomercosul compreende, aproximadamente, 25% do território dos três estados do Sul e 25% de sua população, mas o seu Produto Interno Bruto representa apenas um décimo do Produto Interno Bruto da Região Sul, o que demanda ações para a melhoria de tal índice, com implicações nas áreas econômica, social, ambiental e cultural (DEVES; RAMBO; MIGUEL, 2008).

Uma das características preponderantes da Região é a colonização tardia, com profundos traços culturais dos imigrantes colonizadores, além do menor dinamismo econômico. Perin e outros (2003 apud FLORÊNCIO; RUSCH; THEIS, 2008) e Deves, Rambo e Miguel (2008) apontam que, apesar de sua ocupação antiga, a Mesomercosul concentra uma parcela significativa da população na zona rural, apresentando um grau de urbanização relativamente baixo, correspondendo a 63,87%, enquanto no nível nacional esse índice é de 81,25%.

Embora existam alguns centros industriais na Mesomercosul, com relativa diversificação, porém fora do eixo dinâmico da economia macrorregional, a base de sua estrutura produtiva está concentrada na agropecuária e agroindústria. A estrutura fundiária da Região caracteriza-se pela agricultura familiar, com a concentração das propriedades rurais de até 100 hectares. Destaca-se que a mesorregião concentra o maior elenco de estabelecimentos rurais do estrato de agricultura familiar da América Latina.

A População Economicamente Ativa (PEA) residente no meio rural da Mesomercosul é mais que o dobro da média nacional, e o dobro da média da Região Sul. Segundo dados do IPEA, referentes ao ano de 2000, o índice nacional da PEA rural era de 16,88% contra 19,72% na Região Sul e 39,13% na Mesomercosul. Considerando os municípios da Mesomercosul, a participação da PEA rural no mesmo ano era de 40,66% no Paraná, 39,18% no Rio Grande do Sul (ambos os estados com índice acima da média da mesorregião) e 38,39% em Santa Catarina.

4.2 A ATIVIDADE DA PECUÁRIA LEITEIRA NA MESOMERCOSUL

As atividades da pecuária leiteira são de grande importância ao desenvolvimento econômico da Mesomercosul, principalmente em razão da estrutura fundiária que a caracteriza. Por outro lado, permitem a fixação do homem no campo, reduzindo as pressões sociais nas áreas urbanas, contribuindo para a minimização do desemprego e da exclusão social. A produção leiteira permite um aporte financeiro regular aos pequenos produtores, contribuindo à sua manutenção no campo e a consequente redução do êxodo rural (SANTOS; MARCONDES; CORDEIRO, 2006).

A Região Sul é a segunda maior produtora de leite do país, respondendo em 2006 por 27,6% da produção nacional, seguindo-se à Região Sudeste, que é responsável por 38%. Todavia, o Sul tem a possibilidade de se tornar a primeira produtora de leite do país, caso se considerem as tendências observadas durante as últimas décadas, quando no período de 1990

a 2006, a produção nessa região registrou um crescimento de 116% contra 41% de variação verificada na Região Sudeste (GOMES, 2008). Gomes (2008) destaca que as áreas que formam a Mesomercosul respondem por 47% da produção de leite da Região Sul e 13% da produção nacional.

Ferrari e outros (2005) destacam que a expansão da produção de leite na Região Sul do Brasil tem sido baseada amplamente em unidades familiares, que são, em sua maioria, diversificadas e que utilizam tecnologia intermediária. Particularmente, em Santa Catarina, essa expansão tem redesenhado o mapa estadual da produção de leite, em que a Mesorregião Oeste catarinense experimentou, nas duas últimas décadas, grande crescimento da cadeia produtiva de leite, passando a concentrar, a partir de 2004, 64,2% da produção de leite do estado (BREDA et al., 2003). Segundo Gomes (2008), o Noroeste do Rio Grande do Sul responde por 65%; o Sudoeste do Paraná responde por aproximadamente 19%.

No período de 1990 a 2000, as três regiões mais que dobraram sua produção, sendo: o Oeste catarinense com 119%; o Sudeste paranaense com 116% e o Noroeste rio-grandense com 101% (FERNANDES; BRESSAN; VERNEQUE, 2004). Em 2003, entre 22 mesorregiões geográficas, as três mesorregiões que formam a Mesomercosul ocupavam as seguintes posições em volume de produção de leite: Noroeste do Rio Grande do Sul, a segunda posição; Oeste de Santa Catarina, a sexta posição; Sudoeste do Paraná, a décima quinta posição (ZOCCAL; GOMES, 2005).

As regiões formadoras da Mesomercosul – Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul – concentram o maior elenco de estabelecimentos rurais do estrato de agricultura familiar da América Latina e se destacam no cenário nacional pelo ótimo potencial de crescimento como bacia leiteira. Dados da Embrapa indicam que a Mesomercosul apresenta a maior densidade de produção no país, ultrapassando centros produtivos tradicionais, como a Zona da Mata Mineira, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Vale do Rio Doce e Vale do Mucuri no estado de Minas Gerais (ZOCCAL; CARNEIRO, 2008).

Isso tem ocasionado a instalação de novas indústrias na região, que, além de reformas e ampliações de plantas industriais já existentes, elevará a capacidade instalada em mais de 100% (GOMES, 2008). De modo geral, a produção primária de leite está concentrada na pequena propriedade rural, em média de até 50 hectares, com ênfase na produção à base de pasto.

As bacias leiteiras do Noroeste rio-grandense e do Oeste catarinense têm atraído interesses por parte da indústria, em razão de essas regiões se destacarem na produção e produtividade. Segundo dados do IBGE, em termos de volume de produção por mesorregião geográfica no ano de 2007, o Noroeste do Rio Grande do Sul ocupava a primeira posição, com 1.853 milhões de litros; o Oeste catarinense ocupava a terceira posição, com 1.348 milhões de litros. Quanto à produtividade, com base nos mesmos dados do IBGE para 2007, o Oeste catarinense ocupava a segunda posição, com 2.724 litros/vaca/ano, atrás da produtividade do Centro Oriental Paranaense, com 3.490 litros/vaca/ano. O Sudoeste paranaense ocupava o terceiro lugar, com 2.618 litros/vaca/ano, enquanto o Noroeste rio-grandense ocupava a quinta posição, com 2.479 litros/vaca/ano.

Na Região Oeste de Santa Catarina, 95% das unidades de produção de leite são de base familiar (FERRARI et al., 2005). Para cerca de 80% das unidades familiares nessa região, a produção de leite é a principal fonte de renda. Mior (2007) comenta que o intenso processo de reestruturação agroindustrial do setor de suinocultura, a partir do início da década de 1980, decorrente da introdução de mudanças tecnológicas e organizacionais e de problemas ambientais associados à produção intensiva de suínos, resultou na exclusão de expressivo número de agricultores suinocultores. Testa e outros (1996 apud MIOR, 2007)

aponta que, de um total de cerca de 67 mil suinocultores em 1980, restaram cerca de 20 mil suinocultores em 1995. Os produtores excluídos da atividade de produção de suínos passaram a buscar outras atividades, destacando-se, entre elas, a forte expansão da produção de leite, inclusive com a agregação de valor via estratégias de agroindustrialização. Com isso, a atividade leiteira assumiu papel preponderante na geração de renda para muitos pequenos agricultores da Região, pois ela passou de atividade secundária nas propriedades para se tornar uma das principais fontes de geração de renda dos produtores.

No Noroeste do Rio Grande do Sul, a produção de leite concentra-se em propriedades rurais de até 100 hectares; em algumas bacias dessa região, a participação das pequenas propriedades é de, aproximadamente, 84% (SILVEIRA; PEDRAZZI, 2002). Essa região do Rio Grande do Sul superou outras regiões produtoras tradicionais de leite, a partir dos anos 1990, quando finalizou o tabelamento de preços do produto. Tem como atividades principais a cultura da soja, do milho e do trigo, em que a pecuária leiteira assume importante papel como complementação da renda do produtor. Com a especialização da produção, os agricultores passaram a destinar maior área da propriedade para a atividade leiteira, diminuindo as áreas destinadas ao trigo. A região concentra 66% da produção de leite, contra 34% da produção nas demais regiões do estado (PRUDELL, 2006, p. 28). O Noroeste do Rio Grande do Sul tem evidenciado grande crescimento da atividade leiteira, decorrente da busca de alternativas de renda em propriedades que dependem basicamente da pecuária extensiva e da agricultura de grãos, levando muitos produtores a investirem nessa atividade e, ao mesmo tempo, desenvolverem seu sistema produtivo (CORRÊA; MELO; LEAL, 2003).

No Sudoeste do Paraná, a produção de leite é típica de propriedades da agricultura familiar, cujas unidades são predominantes da região (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2005, p. 20). O mesmo documento aponta que a cadeia produtiva do leite na mesma região é considerada prioritária para os agricultores familiares e vem-se fortalecendo a partir da criação do Sistema de Cooperativas de Leite da Agricultura Familiar. A estrutura fundiária baseada predominantemente na agricultura familiar contribui para que essa região se consolide na segunda bacia leiteira no Paraná, perdendo apenas para a Região Oeste do estado.

Hott e Carvalho (2007) concluem que o Noroeste rio-grandense e o Oeste catarinense estão entre as bacias leiteiras que apresentam a maior densidade de produção de leite. Segundo Gomes (2008), a Mesomercosul apresenta alguns fatores determinantes no sentido de sua consolidação como uma grande bacia leiteira, quais sejam: solos férteis, clima temperado, boa disponibilidade de água, pequenas propriedades rurais, mão de obra familiar, produção de leite à base de pasto, acesso a crédito subsidiado (Pronaf) e falta de alternativas mais rentáveis, estáveis e permanentes. Tais fatores são responsáveis pela escolha por parte das agroindústrias da cadeia produtiva do leite a se instalarem na região.

O setor industrial voltado ao processamento de leite na Mesomercosul, assim como na Região Sul e no Brasil em geral, é constituído de indústrias de pequeno, médio e grande porte, compreendendo miniusinas de resfriamento e indústrias processadoras de produtos derivados lácteos com agregação de valor. Embora estejam presentes unidades industriais de grandes empresas do setor, incluindo multinacionais, predominam na Mesomercosul as cooperativas e fábricas informais, que são as mais próximas ao produtor e interagem com este. As cooperativas são principais unidades.

4.3 ESPACIALIZAÇÃO DA ATIVIDADE LEITEIRA NA MESOMERCOSUL

Aferida a atividade leiteira na Mesomercosul e atribuída sua importância aos atores que nela residem, deve-se redobrar a atenção quando o assunto é um planejamento estratégico para essa mesorregião. Nesse sentido, deve-se levar em consideração a interação dos atores locais e regionais, visando ao máximo aproveitamento e eficiência desse planejamento.

A discussão aqui efetuada está justamente em questionar se esses limites, previamente definidos, constituem entidade capaz de permitir o planejamento estratégico. Em nenhum momento são apresentadas possibilidades de ampliação ou restrição de áreas de intervenção. Pelo contrário, ao tratar das escalas e instâncias de intervenção, faz-se referência ao planejamento, à articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoções de iniciativas em territórios priorizados. Mais adiante, argumenta-se que a instância macrorregional é mais relevante em áreas, nas quais o Governo Federal possui órgãos de gestão regional. “Cabe a esses órgãos a promoção do desenvolvimento incluyente e sustentável de suas respectivas áreas de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.” (BRASIL, 2008).

Nesse sentido, as premissas adotadas convergem com os argumentos de Limonad (2004), de que as regionalizações atendem a interesses e objetivos dos planejadores. Todavia, o problema pode estar na aceitação de que as regiões definidas são estáticas e que suas fronteiras são intransponíveis. Nesse caso, deve-se atentar aos prelúdios de Lacoste (1988), de que essa postura limita a ação, dificultando a elaboração de estratégias.

Assumindo-se os conceitos de estratégia, infere-se que os formuladores das políticas públicas a entendem como um plano ou um posicionamento (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Nesse sentido, as estratégias, mesmo envolvendo atores locais na sua elaboração, não parecem considerar adequadamente as interações sociais e os arranjos existentes no território (LACOSTE, 1988; BOISIER, 2003), considerando-se as metodologias utilizadas às diversas regionalizações, as quais se valem, geralmente, de dados secundários.

São essas percepções e reflexões que justificam a elaboração do presente estudo. Para se avaliar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região, deve-se adotar como princípio orientador a identificação de atividades que constituam vantagens absolutas, quando se trata de analisar áreas internas a um país, conforme explicado por Paiva (2004).

Em razão da importância da atividade leiteira para a Mesomercosul, essa atividade foi escolhida como exemplo para analisar se a área predefinida dessa mesorregião é entidade capaz de promover um planejamento estratégico eficiente. No Mapa 2, foram definidos os municípios com produção primária de leite de vaca na Região Sul e destacada a área de abrangência correspondente à Mesomercosul. A classificação está baseada na proporção dos estabelecimentos agropecuários que se ocupam com produção de leite no município.

Os conjuntos (conjunto A, conjunto B, conjunto C) destacados no Mapa 2 referem-se a aglomerações de municípios que apresentam grande número de estabelecimentos agropecuários com produção de leite e que estão fora da área de abrangência dessa mesorregião.

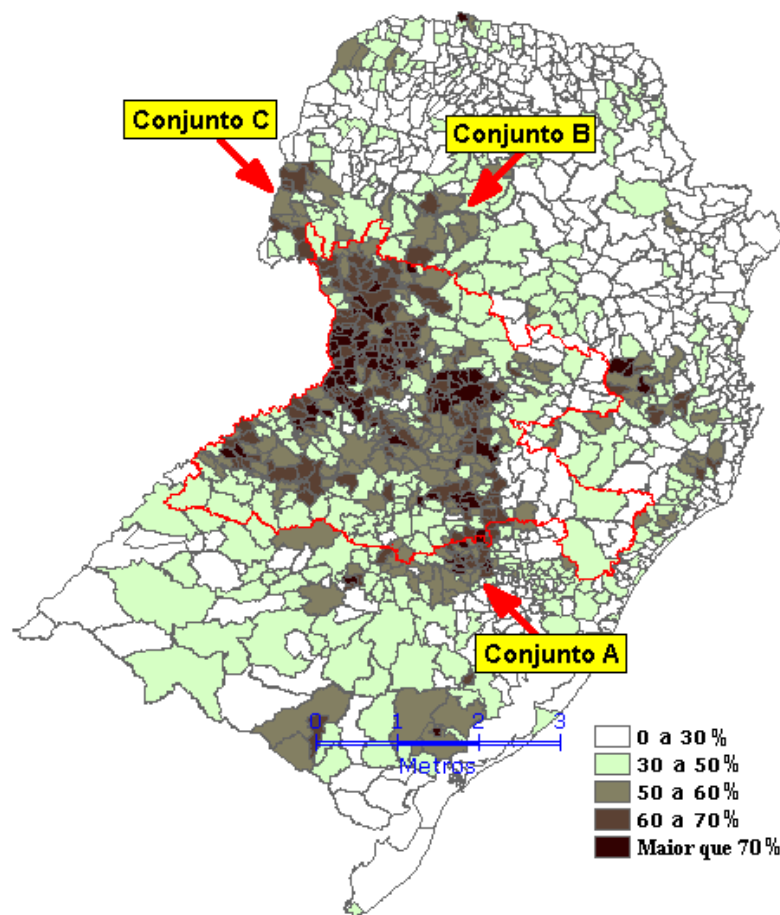
A análise do zoneamento da pecuária leiteira na Região Sul apresenta quatro classificações de produção primária em potencial, as quais estão constadas na Tabela 1.

Tabela 1: Proporção de estabelecimentos agropecuários com produção de leite nos municípios

Grupo	Proporção de estabelecimentos agropecuários com produção de leite (%)	Quantidade de municípios	Quantidade de municípios pertencentes à Mesomercosul
1	30 a 50	345	114
2	50 a 60	169	94
3	60 a 70	138	104
4	Maior que 70	97	83

Fonte: elaborado pelos autores.

A distribuição espacial demonstra a importância da produção de leite para o desenvolvimento da mesorregião e de políticas que apoiem o desenvolvimento dessa atividade. Essa atividade é de suma importância aos produtores rurais; em certas localidades, como os municípios de Miraguá, Tunápolis, São João do Oeste, Xavantina e Nova Candelária, os estabelecimentos agropecuários com produção de leite representam mais de 80% do total de estabelecimentos agropecuários.

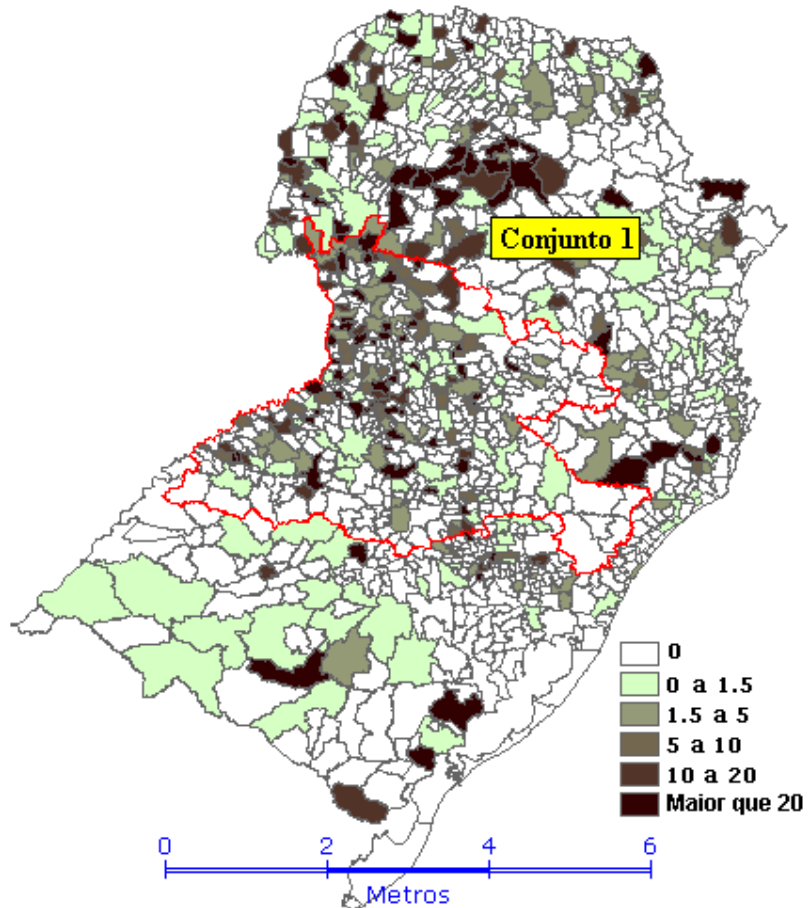


Mapa 2: Percentual dos estabelecimentos agropecuários dos municípios que produzem leite
Fonte: organizado pelos autores.

Não há necessidade de muitos argumentos para chamar a atenção do leitor que os municípios que fazem parte do conjunto A, do conjunto B e do conjunto C estão aglomerados aos municípios da mesorregião, mas não estão circunscritos nela. Caso se considere que o Promeso busca a redução das inaceitáveis desigualdades sociais e regionais, a partir, principalmente, da potencialização dos ativos endógenos tangíveis e intangíveis de mesorregiões diferenciadas (Ministério da Integração Nacional) e que o Governo faz a consolidação dos dados e a análise para delineamento das estratégias, circunscrito ao espaço da Mesomercosul, algumas hipóteses emergem. Sob a primeira hipótese, caso se considere a atividade leiteira somente no território de circunscrição da Mesomercosul, corre-se o risco de elaborar estratégias para o seu incentivo, com a exclusão de municípios vizinhos à mesorregião, sem tais políticas de desenvolvimento. Sob a segunda hipótese, caso sejam traçadas estratégias para incentivo da produção de leite na Mesomercosul, alguns municípios

pertencentes a esta, mas com produção primária de leite não significativa, serão incluídos no plano de incentivos, suscitando aplicação ineficiente.

Após a análise da densidade espacial da atividade leiteira da Região Sul, elaborou-se o Mapa 3, o qual relaciona os QLs da indústria de transformação do leite da Região Sul, com enfoque nos grupos formados nas fronteiras da Mesomercosul.



Mapa 3: QL pelo número de empregados da indústria de transformação do leite
Fonte: organizado pelos autores.

Na análise dos empregados da indústria de transformação do leite, os QLs foram divididos em seis grupos; destes, foram tabulados os quatro grupos com os QLs mais significativos para a Mesomercosul.

Tabela 2: QLs da atividade leiteira nos municípios

Grupo	Faixa de QL	Total de municípios	Municípios na Mesomercosul
1	De 1,5 a 5	81	34
2	De 5 a 10	38	23
3	De 10,1 a 20	45	19
4	De 20,1 a 120	82	42

Fonte: elaborado pelos autores.

Em comparação com o Mapa 2, nota-se claramente que os QLs da indústria de transformação não têm a mesma representatividade que a produção de leite apresentada no

Mapa 2. O QL mais representativo para a Mesomercosul é o que varia de 5,1 até 10, em que 60% dos municípios com esses QLs estão localizados na área de abrangência da Mesomercosul. Na produção de leite, esses números são significativamente superiores, dando indícios de que não há um número tão significativo de empregados na indústria de transformação na Mesomercosul.

Da mesma forma que na espacialização dos estabelecimentos agropecuários, a indústria de transformação também tem aglomerados de municípios não pertencentes à mesorregião, mas que estão interligados aos municípios pertencentes a ela. O conjunto 1 indicado no Mapa 3 é um agrupamento de municípios não pertencente à Mesomercosul, que apresenta grande número de empregados na indústria de transformação do leite, revelando-se em elevados QLs.

Se o impulso ao desenvolvimento das mesorregiões, incluindo a Mesomercosul, é realizado por meio de ações que se estabelecem a partir de um novo modelo de gestão que, respeitando-se as potencialidades e vulnerabilidades, busca a promoção do fortalecimento da base socioeconômica local e regional, por meio da diversificação da base produtiva, da geração de emprego e renda, do adensamento de cadeias produtivas e do manejo sustentável dos recursos naturais (FERREIRA, 2002), e se essas ações que visam ao desenvolvimento regional forem tomadas tendo como limites a Mesomercosul, algumas considerações emergem: este conjunto de município (conjunto 1) interligado à Mesomercosul, com grande número de empregados na indústria de transformação do leite, não vai ser beneficiado com tais políticas. A segunda hipótese é que existem vários municípios que estão na região de circunscrição da Mesomercosul, principalmente nas suas fronteiras territoriais, cujos QLs de empregados da indústria de transformação do leite são nulos, ou seja, não há empregados na indústria de transformação do leite e que seriam beneficiados com políticas que poderiam ser direcionadas para o conjunto 1, aumentando a eficiência do planejamento.

Uma consequência ainda mais grave que pode ocorrer com tal recorte regional é que nesse conjunto 1, apresentado no Mapa 3, pode estar localizada uma grande cadeia produtiva do leite, ou até mesmo um *cluster* leiteiro que processa grande parte do leite da Mesomercosul e que depende muito de incentivos governamentais para sua sobrevivência no mercado.

Em um comparativo entre os mapas 1 e 2, evidencia-se que a produção primária de leite é muito mais representativa para a Mesomercosul do que o número de empregados da indústria de transformação do leite. Essa constatação explica em partes a necessidade de políticas que promovam o desenvolvimento dessa mesorregião e que incentivem a instalação de novas indústrias, propiciando, assim, a melhora dos níveis de seu desenvolvimento, além de aumentar a oferta de empregos. Mesmo sendo uma importante região produtora de leite, esta não possui número significativo de empregos envolvidos na transformação de leite. Do total de empregados das indústrias de transformação da Mesomercosul, apenas 2,17% pertencem à indústria de transformação do leite. Em contrapartida do total de estabelecimentos agropecuários localizados na área de abrangência da Mesomercosul, 56% ocupam-se com a produção de leite, o que confirma a importância da atividade primária como fonte geradora de renda aos agricultores e à economia regional dessa mesorregião.

O objetivo desse exemplo foi mostrar a complexidade na delimitação de uma determinada área para posterior aplicação de planos e estratégias de desenvolvimento endógeno, como descrito anteriormente neste estudo.

Convém frisar que o método utilizado no presente trabalho consiste em um primeiro passo para identificar o potencial de desenvolvimento endógeno, pois se trata de um diagnóstico preliminar com base em dados secundários. Deve-se, a partir disso, aprofundar a análise por meio de pesquisas de campo, quantitativas e qualitativas, a fim de compreender as relações existentes entre os atores envolvidos com as atividades identificadas (PAIVA, 2004).

No presente trabalho, foi adotado o ponto de vista defendido pelo referido autor para investigar determinada região, partindo de recortes regionais socialmente consolidados, utilizando os indicadores de estrutura e especialização para testar a consistência dessa regionalização. Por tal motivo, em nenhum momento são apresentadas possibilidades de ampliação ou restrição da área analisada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que foi mencionado até aqui, fica evidente a complexidade que envolve a delimitação de determinada área, levando em consideração a interação entre os atores locais, ou seja, analisar as relações organizacionais de um determinado território e só a partir desse momento pensar em uma área de abrangência. Com o presente estudo da cadeia produtiva de leite na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, fundamentado em dados secundários, evidencia-se que áreas definidas *a priori* podem trazer sérias consequências às regiões de aplicação de um planejamento estratégico. Um fator que aumenta ainda mais a dificuldade de um planejamento estratégico para a Mesomercosul é o fato que sua área de abrangência é muito ampla. Segundo Deves, Rambo e Miguel (2008), pensar em programa de desenvolvimento para um recorte espacial tão amplo e diverso como o dessa mesorregião se torna tarefa árdua.

Com base nos resultados do presente estudo, para a implementação de estratégias de desenvolvimento de cadeias produtivas, sugere-se a regionalização baseada em conjuntos menores. Esses conjuntos seriam formados a partir da articulação entre os atores envolvidos com a produção das respectivas cadeias produtivas, mesmo que tais conjuntos de municípios, em que determinada especialidade seja expressiva, extrapolem os limites previamente definidos por políticas nacionais. Dependendo das concentrações e dos relacionamentos existentes entre os agentes que atuam em determinados setores de atividade, pode-se ter mais de um conjunto em um mesmo território previamente delimitado para certas políticas. Essas alternativas podem suprir as deficiências e limitações apontadas por Deves, Rambo e Miguel (2008).

A partir da espacialização da atividade leiteira na Região Sul do Brasil e da verificação dos conjuntos produtores existentes, pode ser observada a grande concentração de estabelecimentos agropecuários com produção de leite na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, justificando a escolha dessa atividade para análise de tal recorte espacial. Outro ponto a ser ressaltado é a baixa densidade de empregados nas indústrias de transformação do leite na Mesomercosul, o que se revela no Mapa 3.

No que diz respeito à pertinência de se considerar áreas definidas *a priori* para o planejamento estratégico, ficou evidente as consequências para a Mesomercosul de tal definição espacial. O crescimento econômico e social esperado com os incentivos para essa mesorregião pode não ser o esperado, ou não ter a eficiência desejada, em virtude das ligações econômicas que estão sendo consideradas, ligações essas identificadas nos mapas 2 e 3.

O objetivo macro deste trabalho foi mostrar que áreas definidas *a priori*, sem uma análise dos fatores que comprometem a espacialização econômica de determinada regionalização, podem andar em sentido contrário ao objetivo principal dos recortes regionais, que é diminuir as desigualdades e aumentar o desenvolvimento dessas regiões recortadas. Não se trata de uma crítica às regionalizações existentes, apenas sugestões para futuros

planejamentos.

Para o desenvolvimento de mesorregiões com a extensão territorial da Mesomercosul, uma das alternativas que podem ser trabalhadas, em razão da sua diversidade, é a ideia defendida por Bezzi (2004), em considerar a região como um fenômeno aberto, que se comunica, possui conexões, expande-se e se contrai, segundo as necessidades de ajustamento a novas condições. Para cada atividade econômica local com grande potencial produtivo na Mesomercosul, uma nova área de abrangência deveria ser considerada, sempre analisando as forças locais e regionais e as ligações existentes entre esses agentes.

Este trabalho limitou-se a analisar a regionalização com base na atividade de produção de leite na Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, através do uso de dados secundários de produção primária de leite e do número de empregados diretamente relacionados com as atividades de processamento do leite. Esta condição caracteriza a principal limitação do estudo, por não considerar outras variáveis que influenciam as atividades leiteiras, como fatores naturais, acesso à tecnologia, e outros. Devido ao fato do estudo analisar um setor especificamente, deve se ter em mente que seus resultados não podem ser generalizados para outros setores, para o que se sugere aplicar a metodologia aqui utilizada para a análise dos mesmos.

Além dessas ponderações, algumas perguntas emergem, que podem se constituir em novos estudos sobre estratégias de regionalização, tais como: que razões levam uma mesorregião de municípios com produção significativa de leite, como os da Mesomercosul, não possuírem um número expressivo de indústrias gerando renda e empregos à população? Será a falta de incentivos governamentais? Ou esses incentivos estão disponíveis, mas não há um planejamento estratégico que estimule a instalação de tais empresas? Somente um estudo mais aprofundado poderá auxiliar na resposta a tais questões. Outra sugestão para futuras investigações, consiste em aprofundar análises dos conjuntos de municípios em que se apresenta maior concentração da atividade leiteira, visando compreender as relações existentes entre os atores locais, possibilitando identificar oportunidades de adensamento da cadeia produtiva, em uma área geográfica menor.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**: Ipea Publicações, n. 14, dez. 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14.html>>. Acesso em: 5 jun. 2009.

AMIN, Ash. **An Institutional Perspective on Regional Economic Development**. London, Department of Geography, UCL. 1998. Disponível em: <www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf>. Acesso em: 15 set. 2004.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **As Mesorregiões no Contexto da Nova Política Federal de Desenvolvimento Regional**: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

BECKER, Dinizar Fermiano. A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento Regional**. Abordagens Interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. **A ciência regional**. Oeiras: Celta, 1999.

_____. **As regiões ganhadoras**: distritos e redes, os novos paradigmas da Geografia Econômica. Oeiras: Celta, 1994.

BEZZI, Meri Lourdes. Região: desafios e embates contemporâneos. **SEP**, Bahia: Designers, n. 67, p. 44, 2004. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=110>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BOISIER, S. Y si el desarrollo fuese uma emergencia sistematica? **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 1, p. 1-9, jan./abr. 2003.

BRASIL. **O Ministério da Integração Nacional e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional/ Secretaria de Programas Regionais, 2006. Disponível em: <www.integracao.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/programasregionais/cartilha_promeso.pdf>. Acesso em 26 nov. 2008.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Sumário Executivo)**. Brasília, DF: SDR, 2008. Disponível em: <www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp>. Acesso em: 25 jun. 2008.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo**: Roteiros do Brasil: Diretrizes Operacionais. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2004.

_____. Receita Federal do Brasil. Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE. Tabela de códigos e denominações, 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNAEFiscal/cnaef.htm>>. Acesso em: mai. 2009.

BREDA Nestor Luiz. et al. **Coordenação da cadeia produtiva do leite no Oeste Catarinense: uma análise da interface agricultor-indústria.** 2003. Disponível em: <<http://www.fearp.usp.br/egna/resumos/BredaN.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2008.

CORRÊA, Aiel Freitas; MELO, Vânia Lícia de Figueiredo; LEAL, Rubens Savaris. Identificação de gargalos globais na cadeia lacteal em São Luiz Gonzaga (RS). In: **Revista de Pesquisa e Pós-graduação**, Santo Ângelo, 2003. Disponível em: <<http://www.uri.br/publicaonline/revistas/artigos/37.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

DAMO, Márcia Regina Sartori. **Análise da Descentralização Administrativa do Governo do Estado e os Efeitos da Fragmentação Territorial no Oeste Catarinense.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil)–Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DEVES, Otávio Diel; RAMBO, Anelise Graciele; MIGUEL, Lavois Andrade. A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: uma análise dos sistemas agrários e das políticas de desenvolvimento neste território. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 4., 2008, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: Edipucrs, 2008. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/eeg/?p=apresentacao>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

EMBRATUR. **Estudos do Turismo Brasileiro.** Brasília, DF: Embratur, 1999.

FEGER, José Elmar; ETGES, Virginia Elisabeta; ROSSETTO, Adriana Marques. Estratégias para o desenvolvimento regional: mas de que região afinal? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 4., 2008. Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2008.

FERNANDES, Elizabeth Nogueira; BRESSAN, Matheus; VERNEQUE, Rui da Silva. Zoneamento da pecuária leiteira da Região Sul do Brasil. In: **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 34, n. 2, p. 485-491, mar./abr. 2004.

FERRARI, Dilvan Luiz. et al. Inserção econômica na produção de leite em Santa Catarina. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 35, n. 1, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/tec2-0105b.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2008.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões: uma experiência inovadora de desenvolvimento regional do governo brasileiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...**Lisboa, oct. 2002.

FLORÊNCIO, David Rodrigo; RUSCH, Fernando; THEIS, Ivo Marcos. Análise de políticas de desenvolvimento regional: o caso da Mesomercosul. **Dynamis Revista Tecnocientífica**, v. 1, n. 14, p. 23-33, jan./mar. 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Ezio José. Estratégias das grandes indústrias no Sul do Brasil. In: **Conjuntura Agrícola, Boletim Eletrônico**. Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais, n. 165, ago. 2008.

HEIDEN, Francisco Carlos. **Leite: Santa Catarina em destaque**. Florianópolis: Epagri/Cepa. Disponível em: <<http://cepa.epagri.sc.gov.br/>>. Acesso em: 8 ago. 2008.

HOTT, Marcos Cicarini; CARVALHO, Glauco Rodrigues. Análise espacial da concentração da produção de leite no Brasil e potencialidades geotecnológicas para o setor. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, abr. 2007. p. 2729-2736.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo agropecuário 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 21.mai.2009.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Estudo propositivo do Território do Sudoeste do Paraná**. 2005. Disponível em: <http://www.condraf.org.br/biblioteca_virtual/ep/EP_PR_Sudoeste.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2009.

LACOSTE, Yves. **A geografia – isso serve em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1988.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD et al. **Brasil século XXI – por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: SDR, 2005.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Bases Estatísticas RAIS / CAGED**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 20.mai.2009.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MIOR, Luiz Carlos. Agricultura familiar, agroindústria e desenvolvimento territorial. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. 2007, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis, ago. 2007. Disponível em: <http://www.cidts.ufsc.br/articles/Artrigo_Coloquio_%20-_Mior.pdf>. Acesso em 13 fev 2009.

PAIVA, Carlos Aguedo. **Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região?** Porto Alegre: FEE, 2004.

PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 1-2, p. 10-22, jan./dez. 2005.

PETERS, Guy. La capacidad para gobernar: Retrocediendo hacia el centro. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas: CLAD, n. 27, out. 2003.

PORTAL DA MESORREGIÃO GFM. 2009. Disponível em: <<http://www.Mesomercosul.org.br/MesoAbrangencia.php>>. Acesso em: 13 maio 2009.

PRUDELL, Valmir. **Análise da pequena propriedade rural: o caso dos produtores de leite da região do Grande Santa Rosa-RS**. 2006. 84 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção)–Programa de Pós-graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

PUTNAM, Robert; com LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

RAUD, Cecile Helene. O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas. In: VIEIRA, Paulo Freire et al. (Org.). **O Ecodesenvolvimento e o Desenvolvimento Territorial: problemáticas cruzadas**. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: APED, 1998.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 96.

SANTOS, Osvaldo Vieira; MARCONDES, Tabajara; CORDEIRO, João Lari Félix. **Estudo da cadeia do leite em Santa Catarina**; prospecção e demandas. (Versão preliminar). Florianópolis: EPAGRI/CEPA, 2006. 55p.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Por uma outra globalização** – Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, O. V.; MARCONDES, T.; CORDEIRO, J. L. F. **Estudo da cadeia do leite em Santa Catarina**: prospecção e demandas. Florianópolis: Epagri/Cepa, 2006. 55 p.

SILVEIRA, Vicente Celestino Pires.; PEDRAZZI, Paulo Ramon. **As transformações na cadeia produtiva do Leite**: impactos no Rio Grande do Sul e em Santa Maria. Santa Maria, 2002. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/cieper/mainfiles/Resumo CPILeite2.doc>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

SPECHT, Suzimary; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; BLUME, Roni. A trajetória das políticas de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao desenvolvimento territorial. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 15., 2007, Londrina. **Anais...** Londrina: Universidade Estadual de Londrina, jul. 2007.

TESTA Vilson Marcos. et al. **A escolha da trajetória da produção de leite como estratégia de desenvolvimento do Oeste Catarinense**. Florianópolis: SAR, 2003. 130 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZOCCAL, Rosangela; CARNEIRO, Alziro Vasconcelos. **Uma análise conjuntural da produção de leite brasileira**. Embrapa Gado de Leite, 10 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.cileite.com.br/artigos/artigo.php?id=1>>. Acesso em: 25 fev. 2009.

ZOCCAL, Rosangela; GOMES, Aloísio Teixeira. Zoneamento da produção de leite no Brasil. In: CONGRESSO DA SOBER, 13., 2005, Ribeirão Preto. **Anais eletrônicos...** Ribeirão Preto, 2005. p. 1-20. Disponível em: <http://www.sober.org.br/conteudo.php?item_menu_id=6>. Acesso em: 25 fev. 2009.