

DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES



SILVIO CEZAR AREND
CIDONEA MACHADO DEPONTI
(ORGS.)

 **Pedro & João**
editores

**Desenvolvimento Regional em
tempos de emergência climática:
desafios e oportunidades**

Apoio:



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



**OBSERVATÓRIO DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**



**Silvio Cezar Arend
Cidonea Machado Deponti
(Organizadores)**

**Desenvolvimento Regional em
tempos de emergência climática:
desafios e oportunidades**

Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

O conteúdo dos capítulos é de responsabilidade de seus respectivos autores.

Silvio Cezar Arend; Cidonea Machado Deponti [Orgs.]

Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024. 300p. 16 x 23 cm.

ISBN: 978-65-265-1631-7 [Impresso]

978-65-265-1632-4 [Digital]

1. Desenvolvimento regional. 2. Ciências sociais aplicada. 3. Ciência humanas.
4. Sustentabilidade. 5. Internacionalização. I. Título.

CDD – 370

Capa: Luidi Belga Ignacio

Ficha Catalográfica: Hélio Márcio Pajeú – CRB - 8-8828

Diagramação: Diany Akiko Lee

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Editorial da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luís Fernando Soares Zuin (USP/Brasil); Ana Patrícia da Silva (UERJ/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 – São Carlos – SP

2024

Sumário

Apresentação	7
Silvio Cezar Arend Cidonea Machado Deponti	
Conferência de abertura	19
Enrique Leff	
Economia Ambiental, Ecodesenvolvimento ou Ecosocialismo? Debates emergentes para o campo do Desenvolvimento Regional	31
Carlos Stavizki Junior Silvio Cezar Arend	
Conhecimento interdisciplinar para a adaptação climática dos territórios	51
Arilson Favareto	
Transição de baixo carbono dos Brics em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades	67
Christian Luiz da Silva Nadia Mara Franz	
Como gestores estão tomando decisões para a adaptação climática? Desafios para a extensão universitária no Rio Grande do Sul	91
Markus Erwin Brose	
Avances y desafíos de la transición climática justa en América Latina: Proyecciones desde una perspectiva de gobernanza multinivel con foco en el desarrollo sostenible de sus territorios	107
Amalia Margarita Stuhldreher	

Una perspectiva epistemológica para el desarrollo rural regional en la emergencia climática de la crisis epocal César Adrián Ramírez Miranda	133
La universidad regional. Reflexiones en torno a su conceptualización, caracterización y reconocimiento en el sistema académico Evelyn Colino	155
Ausência do planejamento regional produzida pela presença da seletividade político-institucional no contexto de políticas regionais no Brasil Rainer Randolph	181
A contribuição da teoria da reprodução social para o debate sobre desenvolvimento regional Bruna de Oliveira Schweder Luciana Butzke Ivo Theis	203
Participação Social e Desenvolvimento Territorial: uma pauta em questão Taciane Lais da Silva Velazquez Virginia Elisabeta Etges	225
Políticas públicas e processos decisórios: uma abordagem sob a perspectiva do desenvolvimento regional Luis Carlos Alves da Silva Julian Israel Lima Cidonea Machado Deponti	255
Processos de delimitação de recortes regionais destinados à construção de sinergias importantes ao desenvolvimento regional – uma problematização Alcione Talaska Sheila Crisley de Assis	279

Apresentação

O Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional é um evento bianual promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. O evento é uma continuidade dos Seminários Nacionais de Desenvolvimento Regional, cuja primeira edição foi realizada em 1996, com periodicidade anual. A partir de 2002 o evento adquiriu abrangência internacional, com periodicidade bianual e desde então vem se consolidando no Brasil como um dos principais eventos que possibilita a reflexão, a análise e o debate interdisciplinar sobre a temática do desenvolvimento regional entre pesquisadores, docentes e estudantes brasileiros dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e demais Programas de Pós-Graduação das áreas de Ciências Sociais e Humanas e Sociais Aplicadas, bem como de pesquisadores e estudantes estrangeiros que desenvolvem pesquisas sobre essa temática.

Os Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional constituem-se em espaços privilegiados para a construção de referenciais teórico/metodológicos para este campo do saber, que se reveste de importância fundamental na discussão de estratégias voltadas à promoção do desenvolvimento territorial, pautado na equidade e na solidariedade.

O Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul, que neste ano completa 30 anos, ao longo de sua trajetória tem formado centenas de mestres e doutores em Desenvolvimento Regional, em base interdisciplinar de conhecimentos, comprometidos com a qualificação do planejamento e da governança territorial, visando à promoção do desenvolvimento regional com qualidade de vida, comprometimento com a preservação do meio ambiente, participação social, democracia e cidadania.

O PPGDR igualmente tem contribuído, em parceria com instituições locais e regionais, através de ações de extensão e de pesquisa na elaboração de diagnósticos socioterritoriais e na avaliação de políticas públicas de desenvolvimento e planejamento territorial sustentáveis.

Na 11ª edição do Seminário Internacional, realizada em setembro de 2023, a discussão central teve como tema “Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades”. A emergência climática afeta o desenvolvimento dos territórios e pode tornar certas áreas inadequadas para a moradia e outras inaptas para a agropecuária, implicando em perda de qualidade de vida das populações urbana e rural. Os impactos da mudança do clima acirram também as desigualdades regionais e aprofundam os conflitos redistributivos do capitalismo através do fechamento de empresas, a perda de empregos ou pelos desastres que acirram a migração.

Cabe lembrar que o XI SIDR foi realizado uma semana após a passagem de um ciclone extratropical no estado do Rio Grande do Sul, um desastre natural que causou 54 mortes, cerca de 359.000 pessoas atingidas, com inundações e danos em 107 municípios gaúchos. Esta tragédia ocorreu menos de três meses após outro ciclone extratropical no mês de junho de 2023 ter atingido 69 municípios e causado 16 mortes no estado. Fenômeno semelhante ocorreu em novembro/23, atingindo 194 municípios e causando mais 5 mortes e, com muito maior intensidade, no final de abril e começo de maio/24 o estado do Rio Grande do Sul foi novamente atingido por severas inundações, desta vez atingindo 471 dos 497 municípios gaúchos, causando a morte de 172 pessoas e desabrigando mais de 629.000 pessoas. Esta série de catástrofes que atingiu o estado do Rio Grande do Sul reafirmou a importância do debate proposto para esta 11ª edição do SIDR.

Por outro lado, a mitigação e a adaptação climática apresentam oportunidades para novas cadeias produtivas, em fontes de energia renovável, na bioeconomia e na economia circular, bem como potencializam a legitimidade de iniciativas subnacionais, tais como

o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, o Fórum Global dos Governadores para Clima e Floresta, o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas ou a Coalizão Nacional dos Governos pelo Clima.

O campo de estudo do planejamento e do desenvolvimento regional está diante de novas variáveis, à medida que a mudança climática está alterando padrões de desenvolvimento em municípios e regiões do país e demandam uma renovação, tanto de nossos referenciais teóricos, como de nossas utopias.

Com o objetivo de promover o intercâmbio entre pesquisadores de instituições brasileiras e destes com pesquisadores de instituições de outros países, proporcionando a reflexão e o debate sobre a dinâmica de desenvolvimento regional em diferentes formações socioespaciais, as discussões do XI SIDR foram organizadas a partir das quatro mesas redondas voltadas à discussão do tema central desta edição:

- a) Economia de baixo carbono: limites e oportunidades
- b) Conhecimento interdisciplinar para a adaptação climáticas nos territórios
- c) Oportunidades para a transição justa na emergência climática
- d) Abordagens teórico-metodológicas em Desenvolvimento Regional: experiências latino-americanas

Esta publicação organiza um conjunto de contribuições e resultados do seminário, reunindo textos de painelistas das mesas redondas e dos organizadores do livro. Para isso, o livro está dividido em duas partes. Na primeira parte estão os artigos dos conferencistas e os artigos que tratam do tema específico do Seminário. Na segunda parte estão reunidas outras contribuições apresentadas durante o Seminário e que tratam de questões teóricas e metodológicas sobre Desenvolvimento Regional.

O texto inicial desta publicação é a conferência de abertura do XI SIDR proferida pelo professor Enrique Leff, que recorda o momento em que nos encontramos é um chamado para uma transformação histórica e uma mudança na racionalidade que

atualmente está prejudicando a vida no planeta. Para Leff, é crucial imaginarmos, compreendermos e desenvolvermos estratégias para uma transição em direção à sustentabilidade da vida, pois estamos diante de um momento crítico na história, em que a crise ecológica global já é reconhecida pela comunidade internacional há décadas. É hora de iniciar conscientemente um processo de intervenção nos destinos da vida e no metabolismo da biosfera, que vem se intensificando desde a Revolução Industrial e está rapidamente se aproximando de um ponto de colapso ecológico. Se conseguirmos alcançar algum sucesso em nossos objetivos, mesmo sem uma visão clara para o futuro, precisamos refletir sobre a convocação para a descarbonização da economia. Este ano comemoramos 50 anos da Conferência de Estocolmo, que abordou os limites do crescimento e chamou a humanidade para refletir sobre o deslocamento da natureza, da vida e do metabolismo da biosfera causado pela predominância de uma racionalidade econômica, técnica, tecnológica e jurídica da modernidade. Essa racionalidade tem impulsionado uma afetação muito profunda do metabolismo da biosfera a causa dos processos de crescimento econômico tecnológico e populacional ilimitados. A questão central era como controlar esse crescimento, sem contemplar mais profundamente o fato de que o crescimento é também uma característica intrínseca da vida, mas dentro de outras lógicas, de lógicas contrapostas. Embora o crescimento populacional possa ser considerado natural, o crescimento econômico sem limites, especialmente na forma de reprodução ampliada do capital, está perturbando a complexa teia da vida e desequilibrando a harmonia da natureza finita do planeta.

A partir destas reflexões orientadoras do debate, a contribuição de Stavizki Jr. e Arend discute três propostas metodológicas ligadas ao Desenvolvimento Regional: a visão *mainstream economics* da Economia Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável, seu contraponto com a Economia Ecológica e o Ecodesenvolvimento, avaliando possíveis convergências e contradições entre as duas vertentes teóricas e, por fim, a contribuição do Ecosocialismo. Os autores confrontam as

categorias do debate entre estas visões, constatando que as diferenças conceituais entre a Economia Ambiental/Desenvolvimento Sustentável e a Economia Ecológica/ Ecodesenvolvimento impossibilitam a convergência de ambos os projetos em um mesmo território. Ressaltam que a perspectiva ambiental é contraditória e marcada por disputas de concepção de mundo, sobretudo no campo da Economia Política, criando espaço para contribuições como o Ecosocialismo ou outras propostas, concluindo que o campo do Desenvolvimento Regional possibilita a identificação do território em sua totalidade, mas ainda carece de uma teoria sobre a questão ambiental, resultando na fragmentação da produção científica sobre o tema.

O terceiro artigo da coletânea é de Favareto, que lembra que em 2025 completarão dez anos do Acordo de Paris e da definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o balanço dos resultados desde então não é positivo, bem como as metas estabelecidas com a Agenda 2030 estão muito longe de serem alcançadas. Para o autor, tudo indica que já estamos vivendo sob uma condição de aquecimento global na casa de 1,5 grau Celsius e muitos cientistas argumentam que seria o caso de já se começar a operar com um cenário superior a 2 graus como dado. Por isto, a produção de mais e melhores conhecimentos é fundamental: a fronteira se moveu e é preciso acompanhar esses deslocamentos, atualizando as agendas de pesquisa e o repertório de medidas de enfrentamento à crise climática precisa ser adaptado para diferentes territórios, pois a sustentabilidade das ações depende de sua adequação às especificidades ecossistêmicas que variam de local a outro. É preciso construir um programa de pesquisa no sentido de: a) mobilizar disciplinas cuja especialidade é necessária para dar conta das múltiplas dimensões que conformam a unidade entre sistemas sociais e sistemas naturais; b) apoiar-se em um enfoque que seja capaz de levar em conta estas teorias particulares e a especificidade destes sistemas sociais e naturais e suas várias dimensões, mas também a interação entre eles; c) aplicar tal enfoque

em uma perspectiva não estática, que permita captar a dinâmica adaptativa que emerge dessa interação. Fácil escrever, difícil aplicar!

Na sequência, Silva e Franz discutem os desafios e oportunidades para a transição de baixo carbono para os países integrantes do BRICs – bloco econômico que inicialmente incluiu Brasil, Rússia, Índia e China e, que, em 2011, a África do Sul passou a fazer parte, passando a ser denominado BRICS - com “S”. Esses cinco países têm forte influência política e econômica em suas regiões e buscam maior expressão dentro da governança global. Os autores discutiram o potencial de desenvolvimento dos BRICS à luz da economia de baixo carbono, através de estudos de casos múltiplos, concluindo que, apesar das diferenças entre si, estes cinco países compartilham desafios comuns de garantir o desenvolvimento de suas economias utilizando sistemas produtivos mais limpos e circulares, além de promover a inclusão e reduzir as desigualdades sociais, com processos de políticas públicas estruturadas em gestões públicas eficientes, incitando os governantes a repensarem suas políticas públicas frente ao aumento da população, produção e resíduos e; aos recursos finitos do planeta.

A contribuição de Brose descreve o debate internacional sobre adaptação à mudança climática coordenado pela ONU desde 1992 como centralizador e imobilizador para atores não-estatais ou na escala subnacional. Conforme Brose, Elinor Ostrom na fase final de sua carreira enfatizava a necessidade da iniciativa subnacional como resposta à emergência climática, estimulando a inovação imediata dada a urgência imposta pela mudança do clima, com enfoque policêntrico de governança da atmosfera. O autor apresenta a concepção desenvolvida após décadas de pesquisa em oceanografia no litoral gaúcho, que a região litorânea do estado constitui um laboratório a céu aberto, no qual gestores públicos e privados estão tomando decisões de adaptação climática, mesmo que estas não tenham este rótulo, designadas genericamente como ações “ambientais”. Este conceito pode ser igualmente aplicado à Região dos Vales no RS, dada a diversidade de iniciativas *bottom up* deliberadas por gestores públicos e privados, que contém

elementos para uma estratégia endógena de adaptação climática para essa região, apresentando como questão de pesquisas futuras se será possível estabelecer uma governança policêntrica para gestão da atmosfera como bem comum na região central do estado.

Stuhldreher discute os avanços e desafios da transição climática justa na América Latina numa perspectiva de governança multinível focada no desenvolvimento sustentável dos territórios. Num mundo dedicado à recuperação pós-pandemia, é imperativo repensar a relevância da integração regional e do regionalismo para enfrentar a chamada tripla divisão: digital, ecológica e socioeconômica. Sua análise adota uma perspectiva de governança multinível e multiatores para identificar oportunidades e desafios do regionalismo na América Latina e seu potencial para a articulação de instrumentos como a Agenda 2030 e os ODS, com foco no espaço do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e alguns de seus países membros. Em particular, explica os processos pelos quais o Uruguai passou, incluindo as repercussões em alguns de seus territórios. Partindo da conceituação de desenvolvimento humano sustentável, são exploradas aprendizagens e reflexões que surgem no contexto pós-pandemia, procurando identificar elementos que possam eventualmente apoiar a futura governança climática regional, em que ao mesmo tempo surgem questões de economia política, bem como diferenças nas políticas implementadas por diferentes países nos últimos anos e as tensões daí resultantes. A autora considera as percepções sobre as oportunidades e desafios da articulação das políticas energéticas no Mercosul, com foco nas energias renováveis, nas mudanças climáticas e na situação do Uruguai.

Finalizando as contribuições dos painelistas do XI SIDR trazemos as experiências do México e da Argentina, que trouxeram as abordagens teórico-metodológicas em Desenvolvimento Regional trabalhadas nos programas de pós-graduação em que os autores atuam. Do México, Ramírez Miranda discute o desenvolvimento rural no contexto da emergência climática atual. Sua contribuição a partir do debate sobre as recentes catástrofes

ambientais que mostram que o planeta se encontra em uma situação de emergência climática e questionam as premissas do desenvolvimento sustentável, reconhece que são necessários diferentes caminhos para enfrentar os desafios da degradação ambiental e da desigualdade. No contexto do esgotamento do modelo de globalização neoliberal na América Latina é necessária uma rota alternativa de desenvolvimento, na qual o componente agrícola/agrário tenha centralidade numa perspectiva regional. Assim, o autor apresenta os componentes de uma epistemologia para o desenvolvimento rural regional, entendida não só como referência para conhecer e interpretar a realidade do campo latino-americano, mas, sobretudo, para contribuir para transformá-la.

Fechando a primeira parte desta publicação, Colino traz reflexões sobre o conceito de Universidade Regional, sua caracterização e reconhecimento no sistema acadêmico a partir da experiência da Universidade Nacional de Rio Negro, na Argentina. Conforme a autora, as universidades regionais existem em diferentes contextos nacionais, com diferentes papéis nos processos de desenvolvimento nas regiões em que estão sediadas. Colino explora o conceito de Universidade Regional como um subsistema dentro do sistema universitário nacional, com ancoragem territorial e compromisso explícito de apoiar o desenvolvimento de regiões periféricas, discutindo o engajamento universidade/comunidade com vistas ao Desenvolvimento Regional, numa visão de integralidade das funções universitárias a partir da experiência da Universidade Nacional de Rio Negro na Argentina.

A segunda parte do livro trata dos aspectos teóricos e metodológicos do Desenvolvimento Regional e inicia com um artigo de Randolph, intitulado “Ausência do planejamento regional produzida pela presença da seletividade político-institucional no contexto de políticas regionais no Brasil”. O autor apresenta uma reflexão, por meio de uma perspectiva crítica, sobre a ausência de políticas regionais no Brasil, destacando que se atenta à possibilidade que a “presença” dessa “ausência” pode significar uma “negação de futuros alternativos” pela sua capacidade de

entrar em formulações do futuro. Ao relacionar a ausência a mecanismos de seletividades no estado capitalista, é apresentado um arcabouço conceitual de sua produção.

Na sequência, Schweder, Butzke e Theis se propõem a analisar as contribuições da teoria da Reprodução Social à teoria do Desenvolvimento e à teoria de médio alcance do Desenvolvimento Regional. Se partimos do pressuposto de que o discurso e a teoria do desenvolvimento, a partir da segunda metade do século XX, se tornam expressão do capitalismo, aproximações entre a Teoria da Reprodução Social e a Teoria do Desenvolvimento são importantes para a crítica e superação do capitalismo e, conseqüentemente, da desigualdade e da opressão. As desigualdades e opressões se relacionam às relações de gênero, classe social, raça, dentre outras e se expressam no espaço e no tempo. O desafio que se coloca à Teoria da Reprodução Social é que ela dialogue em contextos socioculturais e geográficos distintos. E, para a Teoria do Desenvolvimento e a Teoria do Desenvolvimento Regional o desafio é o de superar sua dimensão normativa, que tende a perpetuar as relações que produzem desigualdade e opressão, incluindo no debate o questionamento e superação da reprodução social, do capitalismo e do desenvolvimento.

O terceiro artigo desta segunda parte é de autoria de Velasquez e Etges, objetivando analisar dois estudos de caso em diferentes contextos de participação social em países da América Latina, um no Brasil e outro no México. Os resultados apontam que as estruturas das políticas públicas não colocam em questionamento as diretrizes neoliberais e coloniais, no entanto proporcionam espaços que podem fortalecer a cultura de participação, de planejamento coletivo e de fortalecimento da base social por meio da redução de desigualdades. Existe uma desigualdade social estrutural que se reflete em conseqüências como deficiência na participação social, impossibilitando que essa ocorra de forma justa e democrática. É neste sentido que se percebe a necessidade de arquiteturas institucionais que garantam estes espaços com múltiplos atores, mas que, sobretudo, haja

representação equitativa nos momentos de tomadas de decisões. Portanto, a superação do localismo, centrado na noção de crescimento local, que desconsidera aspectos externos, sejam eles econômicos, sociais ou políticos, relacionados a outras escalas, como a nacional ou a global, necessita ser repensada. Isso significa que, tanto a análise quanto a ação devem ser necessariamente multiescalares, uma vez que a capacidade de arquitetar um processo exitoso de desenvolvimento social e econômico centrado somente em elementos locais, tem se mostrado insuficiente.

O quarto artigo, intitulado “Políticas públicas e processos decisórios: uma abordagem sob a perspectiva do desenvolvimento regional” é de Lima, Alves e Deponti. O objetivo do artigo é entender como acontece o processo de tomada de decisão na formação de políticas públicas a partir da teoria de Herbert Simon, com o viés da multidimensionalidade do desenvolvimento regional. Os autores destacam que o marco teórico evidencia que a articulação das temáticas da tomada de decisão e de políticas públicas pode representar um caminho para a promoção do desenvolvimento regional, tendo em vista que a qualificação dos diversos e complexos processos decisórios que permeiam todas as etapas do ciclo de políticas públicas podem resultar em benefícios para as regiões envolvidas.

Finalmente, para encerrar a coletânea, Talaska e Assis problematizam os processos de delimitação dos recortes regionais. Os autores partem do pressuposto de que não existe receita exclusiva para o desenvolvimento e de que os recortes regionais são produzidos com objetivos pré-definidos. Assim, o artigo discute um problema real, evidenciado pela existência de uma multiplicidade de recortes regionais sobre uma mesma parcela do espaço geográfico, ao passo em que se idealiza estruturar um Observatório Regional para reconhecimento, sistematização, análises, monitoramento e difusão de características territoriais. Nesse contexto, discute-se a problemática, revisitando os conceitos de região e regionalização e os desafios da construção de um projeto político de desenvolvimento, lançando para discussão alguns aspectos

relevantes para se pensar a delimitação do recorte regional inicial mais apropriado com vistas a construção de sinergias importantes ao desenvolvimento regional. Considera-se, nesse contexto, a necessidade de uma delimitação regional que expresse uma região com consistência à realidade territorial, não se tratando de encontrar o recorte já produzido mais conveniente, com estética e recortes mais favoráveis a um ou outro motivo, mas, sim, de construir o próprio recorte regional, embasado em procedimentos teórico-metodológicos selecionados e apropriados aos objetivos que se têm, capazes de oportunizar um conhecimento sistemático do território, inclusive, com chances de potencializar a circulação e recirculação de informações, gerando sinergias para a construção de um projeto mais amplo de desenvolvimento regional.

Desejamos a todos(as) uma boa leitura, que estas contribuições dos debates do XI SIDR sirvam para novas reflexões incluindo a variável ambiental sobre/para os estudos no campo do Desenvolvimento Regional.

Silvio Cezar Arend

Coordenador do PPGDR/UNISC
2022/2023

Cidonea Machado Deponti

Coordenadora Adjunta
PPGDR/UNISC
2022/2023

Conferência de abertura

Enrique Leff

Sobre o professor: O Professor Enrique Zimmerman é um renomado acadêmico com uma vasta formação em economia do desenvolvimento pela Universidade de Paris 1 Sorbonne e doutorado em filosofia da ciência pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM), onde também é pesquisador emérito do Instituto de Investigações Sociais e do Sistema Nacional de Investigadores do México. Ele é professor na Faculdade de Ciências Políticas e Sociais, com atuação em diversos campos, como filosofia, sociologia e economia. Sua expertise abrange filosofia, epistemologia ambiental, ecologia política, economia ecológica, educação e formação ambiental. Enrique Leff possui uma extensa lista de publicações, incluindo 40 livros e mais de 250 artigos e capítulos em livros, vários deles publicados no Brasil, como Saber Ambiental, Epistemologia Ambiental, Racionalidade Ambiental, Ecologia, Capital e Cultura, e Ecologia Política. Além disso, ele colabora e é membro de diversas organizações acadêmicas, científicas e periódicos, contribuindo significativamente para a discussão e direcionamento da questão ambiental.

A fala

Na conversa que tenho com a academia e os movimentos sociais, reconheço o chamado por uma transformação histórica e uma mudança na racionalidade que atualmente está prejudicando a vida no planeta. É crucial imaginarmos, compreendermos e desenvolvermos estratégias para uma transição em direção à sustentabilidade da vida. Estamos diante de um momento crítico na história, onde a crise ecológica global já é reconhecida pela comunidade internacional há décadas. É hora de iniciar

conscientemente um processo de intervenção nos destinos da vida e no metabolismo da biosfera, que vem se intensificando desde a Revolução Industrial e está rapidamente se aproximando de um ponto de colapso ecológico.

Se conseguirmos alcançar algum sucesso em nossos objetivos, mesmo sem uma visão clara para o futuro, precisamos refletir sobre a convocação para a descarbonização da economia. É importante parar um momento e considerar dentro de que contexto estamos abordando a problemática do aquecimento global e suas consequências, a mudança climática. Vamos retroceder um pouco para analisar a questão das crises climáticas e ambientais. Este ano comemoramos 50 anos da Conferência de Estocolmo, que abordou os limites do crescimento e chamou a humanidade para refletir sobre o deslocamento da natureza, da vida e do metabolismo da biosfera causado pela predominância de uma racionalidade econômica, técnica, tecnológica e jurídica da modernidade. Essa racionalidade tem impulsionado uma afetação muito profunda do metabolismo da biosfera a causa dos processos de crescimento econômico tecnológico e populacional ilimitados. A questão central era como controlar esse crescimento, sem contemplar mais profundamente o fato de que o crescimento é também uma característica intrínseca da vida, mas dentro de outras logicas, de logicas contrapostas. Embora o crescimento populacional possa ser considerado natural, o crescimento econômico sem limites, especialmente na forma de reprodução ampliada do capital, está perturbando a complexa teia da vida e desequilibrando a harmonia da natureza finita do planeta.

Essa reflexão nos leva a pensar sobre o que ocorreu nos últimos 50 anos desde o início da discussão ambiental há meio século. Nesse período, testemunhamos uma rápida modificação de ecossistemas muito produtivos, porém frágeis. Precisamos refletir sobre como essa crise ambiental se manifestou e como agir diante dela. O que vemos é que todo esse processo foi politizado e transformado em um discurso que moldou a ideia de sustentabilidade. A diferença entre a sustentabilidade genuína e a

sustentabilidade dentro do capitalismo se tornou evidente. Isso influenciou o surgimento dos campos da economia ambiental e ecológica, introduzindo termos como as externalidades ecológicas do processo econômico.

A economia, então, passou a ser vista como uma lógica que intervém no mundo, objetivando a natureza para ser explorada pelo capital. Isso resultou em uma visão onde as condições ambientais e o próprio valor da natureza foram subjugados em prol do sistema econômico. Isso é evidenciado pelo conceito contraditório de desenvolvimento sustentável. No entanto, mesmo com todas essas discussões, o documento da Agenda 21 reitera a importância de manter a sustentabilidade do sistema econômico, o que levanta questões sobre até que ponto o sistema econômico é o principal fator que degrada a vida e até qual ponto a economia pode internalizar as condições de sustentabilidade da vida no planeta.

Quando consideramos que o sistema econômico é o fator central que está deslocando a natureza em nosso planeta, podemos observar toda uma construção discursiva em torno da economia verde e dos mecanismos de desenvolvimento limpo, como o Protocolo de Kyoto. Este protocolo, assim como outros, buscava controlar as emissões de gases de efeito estufa através de incentivos à economia de emissões, introduzindo a ideia de créditos de carbono e transações de carbono, isto é, procurando controlar as mudanças climáticas através da valorização econômica dos bens e serviços ambientais do planeta.

No entanto, essa abordagem revela uma governança ambiental fictícia, pois a natureza não pode ser quantificada objetivamente através do cálculo econômico, nem mesmo em termos científicos. Quando consideramos a transição para uma descolonização dessa racionalidade instituída, percebemos a necessidade de reconstruir categorias e conceitos que estão profundamente enraizados em preconceitos. É importante então entender como esse discurso se dissemina, principalmente nas universidades, na intelectualidade e na tomada de decisões sobre desenvolvimento, onde muitas vezes se evita falar de seus efeitos

no declínio ambiental e da crise climática. Entanto, as principais causas do aquecimento global são as emissões de carbono, resultado da utilização de recursos energéticos que alimentam a reprodução ampliada do capital.

Portanto, precisamos compreender que a energia disponível no planeta foi apropriada pelos interesses capitalistas, impulsionando a mercantilização dos recursos naturais. Essa dinâmica capitalista, principalmente a precificação dos recursos, é fundamental para entendermos os desafios que enfrentamos em relação à sustentabilidade ambiental. O mercado, que impulsiona a valorização dos recursos energéticos, está intrinsecamente ligado à busca pela rentabilidade, refletindo a racionalidade instituída que influencia as ações da humanidade em relação ao planeta. No entanto, é crucial reconhecer que, diante do fracasso do Protocolo de Kyoto e das tentativas de descarbonização, através da valorização das permissões de emissão, é necessário avaliar criticamente os mecanismos instituídos na governança climática e ambiental.

Embora soluções como carros híbridos ou elétricos sejam consideradas, devemos evitar buscar respostas simplistas para desafios complexos. A ideia de encontrar uma "solução mágica", como a energia do hidrogênio, é ilusória. Precisamos compreender que não existem soluções instantâneas e que é fundamental repensar nosso modelo de produção. É essencial reconhecer que os fatores de produção - capital, trabalho humano e natureza - estão interconectados. Infelizmente, no contexto capitalista atual, a natureza é frequentemente tratada como um recurso a ser explorado, sem considerar as consequências a longo prazo. Precisamos repensar essa abordagem e compreender a importância da natureza como um potencial essencial fundamental para a produção dos bens que requer a humanidade e das condições ecológicas limitantes do processo de produção. Portanto, é crucial que avancemos para um modelo de produção mais sustentável, que reconheça e valorize a interdependência entre os recursos naturais, o capital e o trabalho humano. Isso exigirá uma mudança significativa na maneira como concebemos e gerenciamos nossa

economia, colocando a sustentabilidade e o respeito pela natureza no centro de nossas decisões e práticas econômicas.

Após séculos e desde o início do capitalismo, percebemos que a natureza e a vida foram negligenciadas na construção dos paradigmas da economia. Essa é a questão fundamental: o pensamento ocidental, que gerou a racionalidade moderna baseada na metafísica grega, fixou-se na reflexão sobre o ser, esquecendo a compreensão das condições da vida. Na racionalidade moderna, a vida é vista como um dom permanente, porém o pensamento dominante tende mais para a produção da morte do que para a sustentabilidades da vida. A entropia, como lei limite da natureza, anuncia a morte como uma inevitabilidade, tanto no universo como no planeta Terra. Na filosofia, a condição humana é pensada como um “ser para a morte”, refletindo um certo fatalismo nas possibilidades da sustentabilidade da vida. No entanto, é essencial repensar esse fatalismo e considerar as condições complexas da vida, apostando em sua vitalidade. Precisamos revisar toda essa lógica econômica que tende para a morte e voltar aos princípios da economia do suficiente, baseada na produtividade negentrópica da biosfera e na produção responsável da humanidade. Isso requer uma desconstrução da lógica econômica atual, que privilegia o crescimento ilimitado e uma volta a uma abordagem mais sustentável e equilibrada. Para constituir uma verdadeira economia sustentável, é essencial pensarmos em uma bioeconomia, onde a produção está centrada em satisfazer as necessidades humanas, levando em consideração a produtividade da vida.

A urbanização e a economia não existiriam sem essa produtividade vital, colocando a vida em primeiro lugar. A racionalidade econômica deve estar intrinsecamente ligada à preservação e ao florescimento da vida neste planeta. Se considerarmos a força e a potencialidade da vida, podemos vislumbrar a possibilidade de otimismo. Apesar dos desafios e das ameaças à vida, como a brutalidade dos processos de transformação e aniquilamento, é importante lembrar que a vida persiste e se renova. Sempre há uma força emergencial subjacente

a tudo que existe, especialmente aquela que impulsionou o processo de organização e evolução criativa da vida. Precisamos retornar a essas ideias ao pensarmos em uma nova economia, indo além da simples noção de bioeconomia. Devemos considerar a crítica do processo econômico em relação à entropia, que é, na verdade, a produtividade natural da vida neste planeta.

A negentropia, ou entropia negativa, é a capacidade da vida de transformar a energia solar em energia bioquímica, alimentando a complexa teia da vida e gerando biomassa como base para a sustentação da natureza. Podemos observar exemplos disso em reservas extrativistas na Amazônia e mesmo na região do Cerrado e em outros ecossistemas, onde a produção é pensada a partir das condições ecológicas de cada território. E exemplar dessa possibilidade as reservas extrativistas dos seringueiros no Brasil, um modo de produção e de vida derivado da produtividade negentropica da floresta amazônica. Outro exemplo inspirador vem do Equador, com o processo de Yasuní, onde, após extensos debates democráticos, o país decidiu deixar o petróleo no subsolo em prol da preservação ambiental. Isso nos desafia a repensar como podemos satisfazer as necessidades da população, levando em conta a riqueza da biodiversidade e os recursos disponíveis do manejo sustentável da produtividade negentrópica da vida.

Com certeza precisamos considerar nesta perspectiva a potência da tecnologia para impulsionar a produtividade e a distribuição equitativa da riqueza gerada, pois a distribuição desigual é uma questão fundamental na economia global. Devemos buscar formas de descentralizar e adaptar os processos econômicos de acordo com a produtividade ecológica de cada território, promovendo uma distribuição mais justa e equitativa dos recursos. Aqui também é necessário considerar mecanismos de intercâmbio econômico, especialmente diante da superabundância de produção que varia de acordo com a produtividade e os tipos de bens gerados pelos diversos ecossistemas. Sabemos que os países mais ao norte, de clima temperado, têm uma produtividade econômica mais forte,

enquanto os países tropicais, ricos em biodiversidade, tendem a ser mais produtivos ecologicamente.

Isso levanta questões sobre a emancipação dos países tropicais e seus povos, que muitas vezes são explorados pelos países do Norte. Precisamos repensar os mecanismos de vinculação econômica e a globalização, considerando também a regionalização e o desenvolvimento de polos de desenvolvimento baseados nas condições de sustentabilidade e produtividade locais. Nesta perspectiva é importante romper com os paradigmas e o discurso hegemônico dominante sobre o desenvolvimento sustentável, especialmente dentro das universidades, onde temos a capacidade de refletir e debater essas questões de forma mais aberta e crítica. Agradeço pela oportunidade de provocar essas reflexões e estou aberto a críticas e comentários para enriquecer o diálogo sobre essas questões.

Rodada de questionamentos e discussões

Pergunta: Discutimos o conceito de região em suas várias interpretações como forma de repensar uma nova regionalização. Se olhássemos para o mundo não apenas com base na escala geográfica, mas também na pegada ecológica ou na sua potencialidade ecológica, teríamos um mapa completamente diferente. Isso mudaria o panorama global, com menos poder para alguns e mais para outros.

Penso que essa dificuldade em repensar uma nova racionalidade está ligada ao fato de que alguns teriam que abrir mão de seu poder. Parabens ao professor Enrique pela exposição provocativa e filosófica. Estamos diante de uma racionalidade autofágica por parte do ser humano, especialmente quando se trata da questão ambiental.

A humanidade parece estar caminhando para um suicídio coletivo em termos ambientais, conforme indicado por previsões científicas. A mudança desse padrão exigiria uma transformação

profunda na natureza humana, que é impulsionada pela pulsão de morte, como apontado por Freud e outros filósofos.

Como então podemos alterar essa natureza humana? Nas igrejas, o medo muitas vezes é usado para persuadir as pessoas a seguirem certos caminhos, mas na ciência, isso não parece ter o mesmo efeito persuasivo. Como podemos fazer essa mudança de paradigma na história da humanidade? Essa é a questão crítica que precisamos enfrentar.

Resposta prof. Leff: Agora, precisamos enfrentar a questão crucial da compreensão da natureza humana em meio à crise climática, que não é apenas um evento natural, mas uma crise da própria humanidade e de sua incapacidade de se entender. Talvez seja necessário transformar essas tendências e impulsos que nos caracterizam, pois aqui está o enigma da vida.

Nas últimas décadas, as maiores descobertas científicas têm questionado os princípios absolutos do cartesianismo e do mecanicismo, que dominaram o pensamento científico. A ciência da termodinâmica, por exemplo, revelou a entropia não como um princípio absoluto, mas sim como uma tendência que encontra estabilidade em certos pontos. Isso ecoa na compreensão da natureza humana, que agora é central nos debates sobre os direitos humanos e dos direitos da natureza, influenciados pelo Antropoceno.

Agora nos deparamos com questões ainda mais enigmáticas. Como foi possível que o ser humano, independentemente de suas crenças teológicas, tenha emergido desse processo evolutivo? Como a vida surgiu desses processos cósmicos e como ela se desenvolveu ao longo do tempo? A emergência da ordem simbólica, exclusiva da espécie humana, é um marco nesse processo, mas também é o ponto onde encontramos a dificuldade fundamental do ser humano em compreender a própria vida.

A partir do pensamento de Heráclito, que discute a potência emergencial e insistente de tudo o que existe, podemos refletir sobre como isso se relaciona com a racionalidade cartesiana e científica, que objetiva todo o existente para exercer um domínio

sobre a natureza e a vida por meio do Logos humano. No entanto, surge uma contradição: como esse Logos humano, que lida com a vida, pode gerar uma tendência oposta à vida? A filosofia, centrada na reflexão do ser, muitas vezes desconsidera o papel da linguagem e sua relação com a percepção das coisas, gerando uma mistificação do sentido da verdade da vida.

Essa reflexão ontológica nos leva a questionar a ordem da técnica e do capital, que esta degradando a vida e conduzindo-a em direção da morte entrópica do planeta. Então, como podemos legitimar essa ordem, considerando os processos de colonização e exploração da vida e dos povos da terra? É possível desmontar essa lógica e encontrar formas de reconstruir teorias que não apenas critiquem, mas também intervenham na vida de maneira mais positiva; dentro das condições materiais e simbólicas da vida?

A questão da pulsão de morte também se apresenta como uma condição humana talvez constitutiva e inalterável. Porém, precisamos aprender a viver com essa condição, moderando nossos impulsos que muitas vezes se manifestam em atos extremos, como os assassinatos, a desvalorização da vida e as práticas ecodidas contra a natureza. Mas devemos buscar uma emancipação da vida, transformando nossas porções do inconsciente que nos levam à morte, em direção a um “goce da vida”, para uma vida mais plena, significativa e sustentável.

É necessário refletir sobre como podemos intervir na ordem do caos e do cosmos, não com a intenção de dominar, mas sim de compreender e nos inserir nessa dinâmica. Essa mudança de perspectiva nos conduz a uma emancipação da vida, onde buscamos compreender e aceitar as complexidades da existência, em vez de tentar controlá-las. Essas questões exigem uma profunda reflexão e não podem ser respondidas apenas por filósofos, poetas ou líderes políticos, mas sim por todos nós, que estamos inseridos nesses sistemas complexos. É uma jornada que requer uma nova abordagem para enfrentarmos os desafios que se apresentam em nosso planeta para aprendermos a viver nas condições da vida.

Pergunta: Professor Leff, gostaria de expressar minha satisfação por ouvi-lo aqui e parabenizá-lo por sua brilhante exposição. Gostaria de retomar o tema anteriormente abordado sobre o desenvolvimento regional. Nos documentos oficiais do Brasil, o desenvolvimento regional muitas vezes é associado à ideia de eliminar as disparidades regionais, o que implica em um processo de homogeneização do território. No entanto, se considerarmos a pulsão pela vida, devemos reconhecer a diversidade presente no território e construir ações e programas que valorizem essa diversidade em prol do desenvolvimento regional.

Resposta prof. Leff: O capital operou historicamente uma unificação forçada do mundo, reduzindo tudo ao seu valor econômico e homogeneizando a diversidade. Precisamos resgatar a vida e sua produção de diversidade como princípio fundamental, refletindo sobre a equidade na diferença e reconhecendo as diversas significações atribuídas aos territórios por diferentes culturas.

Além disso, é importante ampliar o conceito de região para o conceito de território, que considera a relação entre cultura, vida e intervenção humana nos espaços geográficos. Os geógrafos brasileiros, seguindo os ensinamentos de Milton Santos, têm trabalhado de maneira consistente com o conceito de território, destacando sua relação com a territorialização das condições da vida.

Por fim, gostaria de prestar uma homenagem ao grande pensador, pesquisador e ativista Carlos Walter Gonçalves, que recentemente nos deixou. Carlos Walter foi não apenas um grande geógrafo, mas também um ser humano comprometido com os processos de emancipação dos povos amazônicos e de outros territórios no Brasil.

Pergunta: Há mais uma pergunta do professor Nelson da Universidade Regional de Blumenau, uma pequena cidade aqui no sul do mundo que realmente tem os seus povos originários e que tem uma história de desenvolvimento em que os principais protagonistas desse desenvolvimento massacraram os povos originários: quero voltar um pouco nessa reflexão dos problemas

ambientais que a gente vive. A origem dele estaria na maldade humana? Por que eu entendo que se eu vejo os povos originários da América Latina, eles não têm essa motivação, eles não trazem se essa maldade; mas se eu olho as construções teóricas feitas pelo eurocentrismo e pelo capitalismo que é e decorre eu vejo muita maldade e vejo um desenvolvimento para a morte mas não nos povos originários não nos povos que foram domesticados e dominados pelo eurocentrismo. Então a primeira questão que eu levanto.

Resposta prof. Leff: Entendo sua preocupação, Professor Nelson. A questão da maldade humana é complexa e não pode ser atribuída apenas ao eurocentrismo. Embora o eurocentrismo tenha gerado formas extremas de maldade, essa questão vai além de uma perspectiva eurocêntrica. A maldade está presente em diversas culturas e contextos ao redor do mundo. É importante reconhecer a “falta em ser” como condição do ser humano; esse vacilo existencial que mobiliza a busca pelo poder e dominação, não é exclusividade de uma única região ou cultura. Guerras étnicas e conflitos dentro das próprias comunidades são exemplos disso, e não se limitam ao eurocentrismo.

Para avançarmos, precisamos resgatar e valorizar outras cosmovisões, como a cosmovisão Ubuntu dos povos africanos e o Bem Viver dos povos andinos, que estão distantes da perspectiva eurocêntrica que gera as disposições para a morte da vida. Romper com o eurocentrismo significa pensar em novas formas de entendimento da vida. que considerem a diversidade cultural e busquem uma nova relação com a natureza. O desafio é pensar em uma nova relação com a natureza a partir das perspectivas da América Latina, da África e dos povos aborígenes, superando os modelos eurocêntricos e encontrando formas mais equilibradas e sustentáveis de convívio humano com as condições da vida. Agradeço pelo convite e pela oportunidade de compartilhar essas reflexões com vocês.

Economia Ambiental, Ecodesenvolvimento ou Ecosocialismo? Debates emergentes para o campo do Desenvolvimento Regional

Carlos Stavizki Junior¹

Silvio Cezar Arend²

Resumo: Este trabalho discorre sobre três propostas metodológicas ligadas aos campos do Desenvolvimento Regional e do Meio Ambiente, considerando questões teóricas, práticas e ideológicas ligadas ao debate macrosocial. Analisa-se os principais conceitos ligados à Economia Ambiental e ao Ecodesenvolvimento, destacando as convergências e contradições entre as duas teorias, segundo uma perspectiva crítica das ciências sociais. As referências bibliográficas deste trabalho visam confrontar categorias do debate sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, a partir de autores clássicos e contemporâneos. A partir da sistematização dos conceitos, constatou-se que as diferenças entre a Economia Ambiental e o Ecodesenvolvimento impossibilitam a convergência de ambos os projetos em um mesmo território. Ressalta-se que a perspectiva Ambiental é contraditória e marcada por disputas de concepção de mundo, sobretudo no campo da economia política, criando espaço

¹ Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR); Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Bolsista Modalidade I da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Santa Cruz do Sul - RS - Brasil; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3358-3380>, E-mail: cstavizki@gmail.com

² Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) – PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, e-mail: silvio@unisc.br

para teorizações a respeito do Ecosocialismo ou outras propostas societárias. Conclui-se que o campo do Desenvolvimento Regional possibilita a identificação do território em sua totalidade, contudo carece de uma teoria sobre o meio ambiente, resultando na fragmentação da produção científica sobre o tema.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Desenvolvimento Regional; Economia; Ecodesenvolvimento.

Introdução

O debate a respeito dos impactos do modo de produção capitalista sobre o meio ambiente e seus ecossistemas vem inspirando novas interpretações a respeito do que é “desenvolvimento” e como este conceito dialoga com as determinações dos territórios. Nas últimas décadas, a problemática ambiental foi sendo incorporada aos projetos de pesquisa de diferentes áreas do conhecimento, criando espaços interdisciplinares de discussão e propondo soluções distintas aos fenômenos ambientais causados pela ação humana. No século XXI, este debate ganhou força, impulsionado pelos efeitos imediatos do aquecimento global e pelas projeções alarmantes de cientistas e órgãos internacionais ligados ao trabalho de preservação do meio ambiente (SOUZA, 2000; MONTIBELLER-FILHO, 2001; LEFF, 2010).

Contudo, a racionalização dos impactos causados pela ação humana no meio ambiente não se dá por um processo lógico, tampouco natural, de evolução do pensamento humano. Pelo contrário, este processo se dá na disputa política e ideológica, tencionada por interesses econômicos e geopolíticos, em diferentes escalas territoriais. Além disso, o debate a respeito da preservação, recuperação ou ampliação dos ativos ambientais esbarra em determinações históricas dos próprios territórios e regiões, marcados por processos desiguais de desenvolvimento (SACHS, 2007; LEFF, 2009; 2010).

Neste sentido, os desafios impostos pelas mudanças climáticas, aquecimento global, falta de água, qualidade do ar, alimentação, preservação ambiental, entre tantos outros temas integrados à problemática do “Meio Ambiente”, necessitam enfrentar seus paradigmas e questionar: “o que é Desenvolvimento?”. Sobretudo no momento histórico atual, onde a concepção de desenvolvimento está atrelada à ideia de crescimento econômico dos países — frequentemente associado ao aumento da extração, produção e consumo de recursos naturais —, deve-se compreender que o meio ambiente não responde às normas políticas dos territórios. O meio ambiente está envolvido em todo e qualquer processo de transformação da natureza e, assim, diretamente envolvido na ação humana de produção de riquezas e de transformação dos ecossistemas (MONTIBELLE-FILHO, 2001; AMAZONAS, 2021).

Neste trabalho, serão apresentadas e discutidas duas das principais vertentes teóricas e políticas que relacionam o campo do desenvolvimento regional aos condicionantes ambientais: a Economia Ambiental e o Ecodesenvolvimento. A primeira vertente, comumente chamada de “ambientalista”, está alicerçada nas teorias econômicas neoclássicas, condicionando as medidas de preservação do meio ambiente à lógica de crescimento econômico. Já a segunda, chamada também de Economia Ecológica, possui um posicionamento mais crítico aos modelos de desenvolvimento capitalistas, enfrentando o aumento do consumo e o uso indiscriminado dos recursos naturais do planeta. Por fim, serão apresentados, de forma introdutória, conceitos da teoria que está se convencendo em chamar “*Ecosocialismo*”, que traz uma perspectiva de ruptura do modelo de desenvolvimento capitalista como solução para os problemas ambientais de nosso tempo e reivindica uma transformação social ampla (LÖWY, 2009).

Para isso, o trabalho divide-se em cinco partes, sendo esta introdução a primeira delas. Na segunda discute-se os principais conceitos da Economia Ambiental e do Ecodesenvolvimento, ressaltando a influência das teorias econômicas, bem como as

divergências entre a Economia Ambiental e a Economia Ecológica. Na terceira parte, destaca-se o debate sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, a partir de uma revisão bibliográfica sobre os temas e sua influência nos modelos de desenvolvimento contemporâneos. A quarta parte dedica-se à categoria “ecossocialismo”, apresentando brevemente a obra do cientista social francês Michael Löwy. Por fim, nas considerações finais, apresentam-se as conclusões do estudo e sugestões para uma agenda de pesquisas no campo do Desenvolvimento Regional brasileiro.

Reflexões a respeito da Economia Ambiental e do Ecodesenvolvimento

A inclusão do fator ambiental no processo de planejamento da economia é recente na história do capitalismo, tendo suas primeiras formulações a partir da década de 1960. A partir das reivindicações de movimentos ambientalistas, sobretudo na segunda metade do século XX, somado ao avanço de pesquisas relacionadas ao clima e ao meio ambiente, foram criadas “leis ambientais” em diferentes países, iniciando um processo de regulação do impacto humano sobre a Natureza no mundo. Neste processo, as ciências econômicas assumiram o protagonismo na produção de respostas aos problemas ambientais, seguindo uma lógica economicista e pouco efetiva, na qual os impactos causados pela produção no meio ambiente são tratados como externalidades do sistema econômico (MONTIBELLER-FILHO, 2001).

Até a década de 1980, as externalidades ambientais foram vistas como um fenômeno menor dentro do processo produtivo, sendo associada à finitude dos recursos naturais disponíveis ou ao reaproveitamento de matérias primas desperdiçadas na produção e no consumo. Em pouco tempo, estas externalidades passaram a ser monetizadas, segundo preceitos da economia neoclássica. Este processo deu origem a valoração do impacto ambiental, considerando os custos privados e sociais da produção. Para Montibeller-Filho (2001), “a valoração monetária constitui para o

pensamento neoclássico o pressuposto para que nas decisões de alocação de recursos na economia sejam levados em consideração os custos sociais e, desta forma, consiga-se incluí-los nos custos privados” (MONTIBELLER-FILHO, 2001, p.86). O autor chama este modelo de “internalização das externalidades”.

Entretanto, por seguir a tradição da economia neoclássica e do próprio Liberalismo econômico, a internalização das externalidades se consolidou como um processo de “negociação” entre a Natureza e o Mercado, crendo-se que o aumento dos custos de produção condicionaria as empresas a adotarem modelos menos agressivos ao meio ambiente. Dentro desta lógica, muitos modelos foram criados para transferir os custos sociais para o custo privado, especialmente através de taxas, multas e compensações pagas pelas empresas (MONTIBELLER-FILHO, 2001, p. 87). Em tese, o aumento dos custos de produção, transferidos para os preços das mercadorias e conseqüentemente diminuindo seu consumo, serviriam como propulsores para que a mineração, a indústria e a agricultura aperfeiçoassem seus processos de produção, de forma a mitigar os impactos ambientais.

Entre as estratégias econômicas ligadas ao campo das externalidades ambientais, foram criados diferentes modelos de taxaço que se desenvolveram ao longo do século XX, a exemplo: O princípio do “poluidor-pagador”, elaborada pelo economista inglês Arthur Cecil Pigou, na década de 1920, no qual as empresas responsáveis pelos danos ao meio ambiente teriam uma série de mecanismos para assumir estes danos (recuperação do meio ambiente, aumento de impostos ou a compra de “bônus de poluição” no mercado financeiro); A proposta de estabelecer os “direitos de propriedade” sobre o meio ambiente, proposta pelo economista britânico Ronald Harry Coase, na década de 1960, consiste na negociação dos custos das externalidades ambientais entre empresas, poder público e consumidores. Sobre estas propostas, o economista brasileiro Gilberto Montibeller-Filho destaca:

O método pigouveano e o método coaseano de estipular valor econômico aos bens e serviços ambientais pressupõem que ocorra a internalização da externalidade ambiental através da assunção, pelo agente degradador ou poluidor, da recuperação do meio e/ou compensação pelo dano causado. Isto pode se dar por negociação direta entre as partes, numa posição mais liberal como a proposta por Coase, e também mediante intervenção do Estado ou poder público, como uma das possibilidades que aparece em Pigou. (MONTIBELLER-FILHO, 2001, p.95).

Contudo, ambas as propostas esbarram em determinações complexas de serem executadas pela economia neoclássica, quiçá valorizada, sobretudo diante dos limites das ciências para prever os impactos ambientais de longo prazo. Trata-se da transferência das externalidades ambientais para as futuras gerações, que nada se beneficiam com a monetização imediata das externalidades ambientais; porém sofrerão com os efeitos da poluição e escassez de recursos naturais. Neste sentido, compreende-se que os modelos de valoração ambiental que não priorizem uma mudança efetiva no modo de produção, mas, sim, uma compensação monetária sobre os danos causados ao meio ambiente, não possuem a capacidade (ou intenção) de produzir um modelo econômico em harmonia com o meio ambiente. Antes, estas estratégias servem para mitigar os impactos negativos, e por vezes irreversíveis, do modo de produção hegemônico ao meio ambiente e seus ecossistemas.

Ademais, a propagação de métodos econômicos de valoração dos bens ambientais, que ao longo das últimas décadas produziu uma variedade de teorias e mecanismos³, não contribuiu expressivamente para a diminuição do impacto da produção no meio ambiente. Pelo contrário, a lógica de valoração dos bens e serviços ambientais possibilita as empresas explorarem novos nichos de consumidores, gerando uma nova cadeia de produtos que dialogam com os ideais “ambientalistas”, mesmo que na

³ Entre estes mecanismos, destacam-se: O valor econômico total dos bens ambientais; a valoração contingencial; e a análise “benefício/custo” ambiental (MONTIBELLER-FILHO, 2001).

prática estejam promovendo o consumo e o desperdício dos recursos naturais.

As principais categorias da Economia Ambiental servem para perpetuar e prolongar o modo de produção capitalista, produzindo alterações mínimas em relação ao uso dos recursos naturais, enquanto estimula um sistema econômico insustentável. Em suma, o capitalismo, tal como o conhecemos, estrutura-se pela expansão constante e acelerada de sua cadeia produtiva, em uma lógica de “extrair-produzir-consumir-descartar”, sem uma preocupação efetiva com os impactos deste modelo às futuras gerações e ao meio ambiente.

Já o modelo de Economia Ecológica, oriundo das teses sobre Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável, se diferencia dos preceitos da economia neoclássica e propõe alternativas à preservação e recuperação do meio ambiente. Trata-se de um modelo econômico que coloca a questão ambiental no centro do debate, tendo como premissas para o Desenvolvimento: a eficiência econômica, o equilíbrio ambiental e a equidade social (AMAZONAS, 2021). As discussões que formularam o conceito de Ecodesenvolvimento, e mais tarde o de Economia Ecológica, iniciam na década de 1970, a partir da proposta de “crescimento zero” apresentada no relatório *Meadows*, em 1972. No entanto, esta proposta esbarra nas necessidades emergentes de superação das desigualdades sociais e territoriais entre os países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”.

Ao longo das décadas 1970-80, as discussões sobre Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável promoveram avanços significativos na compreensão sobre os impactos físicos, químicos e ambientais do modo de produção capitalista, criando a vertente teórica da *bioeconomics*. Neste processo de crítica às teses da Economia Ambiental, tendo como pressupostos as determinações biofísicas do meio ambiente e sua capacidade de resiliência, nasce a teoria da Economia Ecológica.

Um dos marcos deste movimento é a fundação da *International Society for Ecological Economics* (ISEE) em 1988 e do *Ecological*

Economics Journal, em 1989 — uma das principais revistas científicas sobre esta temática no mundo. A partir disso, e com o advento das mudanças climáticas, cada vez mais evidentes nos países periféricos do capitalismo, a questão ambiental passa a ser incluída nos projetos de desenvolvimento econômico, sobretudo no início do século XXI. Segundo Amazonas (2021) — ex-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO) — “[...] uma vez que o processo econômico é um processo também físico, as relações físicas não podem deixar de fazer parte da análise do sistema econômico, o que a tornaria incompleta” (AMAZONAS, 2021, p. 5). Em outras palavras, trata-se de compreender a economia como um organismo intrinsecamente ligado às capacidades do meio ambiente de produzir e recuperar os elementos utilizados pelo processo produtivo, buscando uma harmonia entre desenvolvimento e sustentabilidade dos ecossistemas.

[...] a Economia Ecológica não rejeita os conceitos e instrumentos da “economia convencional” e da “ecologia convencional”, e irá utilizá-los sempre que estes se fizerem necessários, mas reconhece a insuficiência destes para o propósito de uma análise integrada, apontando para a necessidade do desenvolvimento de novos conceitos e instrumentos. (AMAZONAS, 2021, p. 6).

Montibeller-Filho (2001), ao apresentar os conceitos da Economia Ecológica, destaca que a base metodológica desta teoria está alicerçada nos fundamentos da física e no estudo dos fenômenos biológicos, os quais evidenciam conflitos insolúveis entre o modelo hegemônico de desenvolvimento e a sustentabilidade ecológica do planeta. O autor argumenta que a Economia Ecológica está apoiada sobre três aspectos principais: I) Ecologia humana, “voltada a compreender os dinâmicos processos biológicos, físicos e sociais que se dão entre os homens e o ambiente em que vivem”; II) Geossistema — que engloba a categoria de “entropia”, presente nas teorias da Economia Ecológica —, que considera o meio ambiente e o sistema econômico como parte de

um sistema maior e mais complexo, e que determina a “capacidade de suporte populacional” dos ecossistemas naturais e dos geossistemas humanos⁴; e III) Desenvolvimento Sustentável, que define-se como o “equilíbrio” de um ecossistema. Trata-se da atualização do conceito de “capacidade de suporte”, de forma a atingir os valores morais, sociais e individuais das pessoas, grupos e sociedade em geral (MONTIBELLER-FILHO, 2001, pp. 115 - 123).

Contribuindo para esta compreensão, Souza (2000), ao sintetizar sua ideia de Ecodesenvolvimento, tendo-o como “uma abordagem normativa” da Economia Ecológica, destaca as seguintes características deste modelo econômico:

[...] a noção de sustentabilidade a partir da manutenção dos fluxos de matéria e energia e do capital natural; a rejeição ao sistema de valoração da Economia Ambiental baseado nas preferências individuais, bem como a adoção de uma abordagem biofísica para a questão do valor ambiental; a abordagem interdisciplinar e sistêmica; a análise de balanço energético em lugar da abordagem custo-benefício da Economia Ambiental; e a abordagem das políticas públicas (ambientais) como devendo ser **participativas, politicamente determinadas, socialmente justas, culturalmente adequadas, ecologicamente prudentes e economicamente viáveis** (SOUZA, 2000, p. 160, grifo nosso).

Nota-se que as categorias presentes na Economia Ecológica extrapolam as teorias econômicas neoclássicas e encontram na interdisciplinaridade os conceitos e as metodologias de análise do sistema econômico. Além disso, o caráter ecológico constrói uma percepção mais empírica sobre os impactos do modo de produção

⁴ Geossistema é uma categoria oriunda da Geografia, que pensa o meio ambiente para além dos limites políticos estabelecidos por Estados e Governos. Sobretudo, é uma categoria que considera as dinâmicas sociais e relações culturais nos territórios, em uma perspectiva histórica. Considerando o modelo atual de desenvolvimento capitalista, acelerado pela globalização e pelo neoliberalismo, concorda-se com Montibelle-Filho, ao afirmar que o conceito de geossistema “torna-se cada vez mais útil para delimitar o lugar geográfico de assentamento humano e seus níveis de inter-relações mais importantes (MONTIBELLER-FILHO, 2001, p. 119).

no meio ambiente, permitindo um salto de consciência em direção ao desenvolvimento sustentável, tanto individual como coletivamente. Em suma, a Economia Ecológica se baseia em um modelo alternativo de desenvolvimento, no qual o crescimento econômico não é o indicador mais relevante, mas sim o equilíbrio do geossistema. O *Ecodesenvolvimento*, neste sentido, é uma proposta de desenvolvimento baseada em normas estabelecidas pelo Economia Ecológica, mas com “um poder de retórica e persuasão bastante grande junto às forças políticas e intelectuais mais críticas” (SOUZA, 2000, p. 161-162).

Ressalta-se que a Economia Ecológica não é alheia aos conflitos existentes entre a ideia de desenvolvimento dos países e a competitividade de mercado, baseada, sobretudo, na produção de mercadorias e ampliação do consumo. Esta contradição entre sustentabilidade e crescimento econômico é enfrentada pelos ecologistas do campo cultural, onde florescem movimentos de educação ecológica em todo o mundo. Neste campo está a produção científica e acadêmica sobre o tema, largamente difundida nas últimas décadas e abarcando diversas áreas disciplinares (Gestão sustentável, Arquitetura sustentável, Tecnologia sustentável, Produção sustentável, entre tantas outras). Trata-se de uma atualização do pensamento ambientalista que deu origem à Economia Ambiental, muito difundida por ações como: reciclagem, despoluição das águas, preservação da natureza etc.

No entanto, ambas as teorias — Economia Ambiental e Ecodesenvolvimento — estão alicerçadas no sistema capitalista, e não enfrentam diretamente as contradições basilares deste sistema, como a propriedade privada e a acumulação de riquezas (preceitos estruturais do Capitalismo). Ademais, ao não considerar a totalidade das determinações sociais e econômicas que regem os modelos de desenvolvimento em países capitalistas, estas teorias limitam-se (quando levadas a cabo) às condições materiais da luta de classes. Neste aspecto, percebe-se que a Economia Ecológica assume um posicionamento mais crítico do que a Economia Ambiental, porém ainda bastante ambivalente em relação ao

crescimento econômico e à própria manutenção do sistema econômico capitalista. Os conflitos políticos desta ambivalência se expressam nos movimentos sociais ambientalistas e ecológicos, a medida em que as contradições do modo de produção criam riscos à sustentabilidade dos ecossistemas e da própria vida humana (SOUZA, 2000; LEFF, 2010).

O debate sobre Meio Ambiente no campo do Desenvolvimento Regional

O debate em torno do Desenvolvimento Regional é marcado por contradições e conflitos similares aos presentes entre o meio ambiente e os sistemas econômicos. Trata-se de um campo em disputa científica, política e ideológica, para as quais as determinações dos territórios são intrínsecas aos seus processos de desenvolvimento. Em especial, o conceito de “Desenvolvimento Regional” decorre das teses de economistas clássicos, sobretudo ligados à lógica de crescimento econômico dos países, em um contexto de aceleração do acúmulo de riquezas pelas economias centrais no sistema capitalistas. Ademais, o desenvolvimento regional pressupõe uma aproximação da economia aos condicionantes territoriais, envolvendo seus ativos, atores e instituições no processo de organização da economia, segundo determinações locais e globais do território.

Destaca-se, contudo, que a ideia de desenvolvimento, tal qual utilizada pela economia neoclássica, surge da comparação entre territórios “desenvolvidos” e “não desenvolvidos”, popularizada no período de expansão da industrialização europeia para os países latino-americanos (MYRDAL, 1965; ROSTOW, 1974). A partir de 1930, quando este método de analisar e comparar os países se expandiu no mundo, aumentaram-se as políticas de governos desenvolvimentista, sustentadas por investimentos governamentais em projetos de infraestrutura, industrialização e urbanização de países e regiões periféricas do capitalismo. O crescimento populacional foi um determinante para a realização

deste modelo, incentivando aglomerações cada vez maiores de populações e modificando a relação das populações com o espaço (LEFEBVRE, 2006; HARVEY, 2014).

Harvey (2014) enfatiza que o neoliberalismo é um agravante para as transformações dos territórios e do espaço na atual conjuntura do Capitalismo, considerando que a acumulação flexível de capitais passa a utilizar o aumento da demanda por moradia e infraestrutura para disputar os recursos públicos do Estado, inclusive suas áreas de preservação ambiental e/ou ecológica. Essa aceleração da acumulação de capitais fornece o “combustível” para expandir ainda mais a urbanização e criar cidades cada vez maiores e mais populosas. Este ciclo de crescimento econômico acaba atraindo novos indivíduos para as cidades e com isso criando demandas de infraestrutura, moradia, transporte, trabalho etc. Com isso, a produção de riqueza entra em um ciclo constante de crescimento, em um ritmo que transcende os próprios interesses do desenvolvimento humano, transformando-se em um “crescimento pelo crescimento” (HARVEY, 2014, p. 43).

As considerações do geógrafo britânico dialogam com os propósitos deste trabalho, pois demonstram o caráter insustentável do modelo neoliberal de acumulação flexível, assim como do modelo de crescimento econômico. A própria formação de grandes metrópoles e megacidades (aglomerações com mais de 10 milhões de pessoas) acusam a insustentabilidade deste modelo, sendo incompatível a qualquer ecossistema garantir sua resiliência diante de um aumento exponencial da demanda por recursos e uma produção igualmente crescente de resíduos.

Em relação ao campo do Desenvolvimento Regional, os impactos causados pelo modelo de desenvolvimento econômico nos territórios propõem aos pesquisadores questões a respeito das contradições da sociedade. Neste sentido, os estudos e pesquisas ligadas à área (ou melhor, ao *mainstream*), vem avançando na compreensão sobre os impactos ambientais causados pelo modo de produção capitalista. Aliás, existem no Brasil diversas instituições de ensino especializadas na discussão sobre Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente⁵. A

⁵ Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional (UNIOESTE); PPG em Desen. Regional e Meio Ambiente (UEMG); PPG em Desen. Regional e Meio Ambiente (UNIR); PPG em Desen. Territorial e Meio Ambiente (UNIARA), para citar alguns.

formação de um corpo técnico e científico sobre estas temáticas vem promovendo significativos avanços no debate dentro da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) — a qual estão vinculados os programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Territorial do país.

Mais do que isso, as determinações socioeconômicas e culturais dos territórios vêm impondo questões emergentes sobre os impactos ambientais na capacidade de desenvolvimento, segundo diferentes indicadores (IDH, IBED, PIB per capita, Índice de Gini etc.). A própria questão dos indicadores ambientais e econômicos vivenciam um processo de contestação, diante da insuficiência de avaliar os impactos da atividade econômica no meio ambiente. Sachs (2012), em artigo dedicado à cartilha “Sustentabilidade e Desenvolvimento: o que esperar da RIO+20”, publicado pela *Le Monde Diplomatique*, ressalta que:

Daqui em diante, devemos redefinir nossas estratégias de desenvolvimento de maneira a enfrentar simultaneamente dois desafios maiores: deter as mudanças climáticas deletérias, em boa parte provocadas pela emissão de gases de efeito estufa de origem antrópica, sem perder de vista as urgências sociais provocadas pelas diferenças abissais de nível de vida que hoje prevalecem no mundo. (SACHS, 2012, p. 4).

De acordo com a autora, deve-se abandonar a ideia de que o Mercado é capaz de regular a si próprio em prol da preservação do meio ambiente, tampouco transformar sua essência produtivista em um modelo de desenvolvimento sustentável, ou no mínimo responsável pelos danos causados aos ecossistemas naturais. Na prática, a Economia de Mercado adere, primeiramente, à lógica da competitividade, tendo como objetivo a diminuição dos custos de produção e o aumento gradativo das taxas de lucro. Infelizmente, este processo só ocorre através da exploração constante e intensa dos recursos ambientais, assim como da força de trabalho e dos meios de produção. Em suma, o desenvolvimento capitalista é contraproducente ao desenvolvimento sustentável; assim como o é ao desenvolvimento regional, a partir de uma perspectiva ampliada do campo e considerando os impactos negativos do modo de produção nos territórios e regiões periféricos.

Por fim, destaca-se a reflexão de Grzywowski (2012) — também publicada na cartilha “Sustentabilidade e Desenvolvimento”, do *Le Monde*

Diplomatique —, ao apresentar uma síntese da trajetória dos acordos e tratados ambientais assumidos pelos países capitalistas ao longo das últimas duas décadas, enfatizando que:

Assim não dá mais! As múltiplas e combinadas crises, que do coração dos países desenvolvidos dominantes se alastram e contraminam o planeta todo, só reforçam a convicção de ativistas por outro mundo. O paradigma industrial capitalista, produtivista e consumista está sendo corrido por suas próprias contradições. Não é uma mera remodelação desse paradigma que vai dar outro rumo. (GRZYVOWSKI, 2012, p. 7).

A indignação do autor está direcionada às soluções técnicas, arbitrárias e insuficientes para a questão ambiental que, já em nossos dias, causa grandes danos à saúde e bem-estar das populações. É necessário superar o debate científico a respeito dos impactos do modo de produção capitalista ao meio ambiente e encontrar soluções que extrapolem os saberes disciplinares, mas que encontrem ressonância no campo da política, no debate de ideias e na construção de novos arranjos sociais. Mais do que isso, é necessário envolver as populações e territórios na produção de respostas a este problema que não é apenas econômico, mas é, sobretudo, um problema social e político de nosso tempo.

Ecossocialismo como práxis política: uma proposta de Michael Löwy

A última categoria apresentada neste trabalho possui uma origem mais política do que teórica a respeito do meio ambiente, sobretudo em relação aos modelos de desenvolvimento e ao próprio sistema econômico. Trata-se de uma vertente marxista contemporânea, ainda pouco debatida no Brasil, porém com forte inserção entre ecologistas críticos e movimentos sociais. Um de seus principais interlocutores no Brasil é o cientista social Michael Löwy, atualmente diretor do *Centre National de La Recherche Scientifique* (CNRS), em Paris, e autor do manifesto “Ecossocialista Internacional”, juntamente com Joel Kovel, em 2001. Além do

manifesto, Löwy é autor do livro “Ecologia e Socialismo” (2005), “Ecosocialismo: a alternativa radical à catástrofe ecológica capitalista” (2012) e “O que é Ecosocialismo?” (2014), além de dezenas de artigos e palestras sobre o tema.

No artigo “Ecosocialismo e planejamento democrático”, Löwy (2009) apresenta categorias relevantes à prática política em prol da construção de um novo modelo de desenvolvimento. O autor destaca, primeiramente, uma explicação objetiva sobre os propósitos do Ecosocialismo, sendo este um movimento predominantemente político e de origem marxista. Em suas palavras:

O ecosocialismo tem como objetivo fornecer uma alternativa de civilização radical àquilo que Marx chamava de “o progresso destrutivo” do capitalismo. É uma escolha que **propõe uma política econômica visando às necessidades sociais e ao equilíbrio ecológico e, portanto, fundada em critérios não-monetários e extraeconômicos**. Os argumentos essenciais que o sustentam têm suas origens no movimento ecológico, assim como na crítica marxista à economia política. (LÖWY, 2009, p. 35-36, grifo nosso).

O destaque desta passagem demonstra que o Ecosocialismo, ou socialismo ecológico, traz uma crítica não apenas ao modelo de “ecologia de mercado”, mas à própria concepção produtivista do socialismo do século XX, a exemplo da URSS. Trata-se, assim, de um processo de transformação da sociedade, a partir de uma racionalidade ecológica, pautada no controle democrático dos recursos naturais e igualdade social entre os povos e nações. O autor acrescenta, que para se constituir um socialismo ecológico, é necessário também: tornar os meios de produção em propriedade pública e não privada; democratizar o planejamento da produção e dos territórios; e inovar a estrutura tecnológica das forças produtivas. Em outras palavras, “uma transformação revolucionária das forças produtivas” (LÖWY, 2009, p. 36).

A origem do pensamento ecosocialista decorre das observações do próprio Karl Marx a respeito da Comuna de Paris, na qual o teórico alemão declarou ser necessário transformar as estruturas do Estado capitalista e do modo de produção, e não apenas possuí-los em favor

da classe trabalhadora. Para criar um modo de produção que garanta o equilíbrio ecológico, deve-se renunciar ao modelo produtivista dos capitalistas, adotado pelas experiências socialistas ao longo do século XX. Para Löwy (2009), deve-se superar a “ideologia do progresso”, atribuindo novos valores ao processo produtivo, pondo o valor de uso acima do valor de troca. Sobretudo, deve-se valorizar e incentivar novos sistemas energéticos, impulsionados pelos avanços tecnológicos e uso de recursos renováveis, como a energia hídrica, solar e eólica. Entretanto, o autor destaca que esta mudança de paradigma só é possível com uma gestão democrática do processo produtivo (LÖWY, 2009, p. 38).

O conceito de “planejamento democrático” é utilizado pelos ecossocialistas como um fundamento basilar para as transformações do modo de produção, o que não significa somente transferir o controle do sistema econômico e político aos trabalhadores. Antes, é necessário organizar racionalmente a produção de mercadorias, planejando não apenas a cadeia produtiva, mas o próprio consumo.

[...] o conjunto da sociedade será livre para escolher democraticamente as linhas produtivas que serão privilegiadas e o nível de recursos que devem ser investidos na educação, na saúde ou na cultura. **Os próprios preços dos bens de consumo não responderiam mais à lei da oferta e da procura, mas seriam determinados o quanto possível segundo os critérios sociais, políticos e ecológicos.** No início, seriam aplicados apenas impostos sobre certos produtos e subvenções para outros, mas idealmente cada vez mais produtos e serviços seriam distribuídos de modo gratuito segundo a vontade dos cidadãos. (LÖWY, 2009, p. 39, grifo nosso).

Por mais utópico que possa parecer, os fundamentos do ecossocialismo estimulam uma reflexão ampliada e estrutural sobre a questão ambiental — diferentemente das propostas da Economia Ambiental ou do Ecodesenvolvimento, que pressupõem que os mercados seriam capazes de ajustar o modo de produção capitalista à vertente ecológica, sem enfrentar as contradições do modo de produção capitalista. Refere-se, assim, a uma mudança de

paradigma, não apenas no âmbito econômico, mas em todas as relações sociais, políticas e culturais da sociedade. Ademais, o planejamento democrático proposto pelos ecossocialistas prevê a redução da carga de trabalho e aumento do tempo livre dos trabalhadores, como pressuposto para a participação efetiva das classes trabalhadoras na gestão da economia e da sociedade (MENDEL, 1998; LÖWY, 2009).

Compreende-se que as transformações propostas pelo Ecossocialismo dificilmente se efetivarão em um horizonte próximo, porém tornam-se cada vez mais palpáveis, à medida em que o sistema capitalista demonstra sua incapacidade de solucionar as crises econômicas, sociais e ambientais causadas por seu modo de produção. Além disso, considera-se que as crises sociais e econômicas causadas pelo aquecimento global, as inúmeras tragédias climáticas ocorridas em nosso tempo e as projeções alarmantes dos ecologistas (fome, falta de água, destruição de ecossistemas etc.) convidam a pensar em novas utopias para o meio ambiente.

A utopia socialista e ecológica é apenas uma **possibilidade objetiva**. Não é o resultado inevitável das contradições do capitalismo nem das “leis de ferro da história”. Só se pode prever o futuro sob forma condicional: a lógica capitalista levará a desastres ecológicos dramáticos, ameaçando a saúde e a vida de milhões de seres humanos e até mesmo a sobrevivência da nossa espécie, se não assistirmos a uma mudança radical do paradigma civilizacional e a uma transformação ecossocialista. (LÖWY, 2009, p. 49, grifo do autor).

Para que de fato ocorra mudanças estruturais no sistema econômico e para que se supere as contradições do modo de produção capitalista, em prol da construção de um sistema produtivo sustentável, é necessário que a política e a cultura ecológica tornem-se hegemônicas. Como este processo não se dá de forma linear, tampouco se coloca como consequência da evolução da consciência humana, cabe aos diferentes movimentos sociais e intelectuais reivindicar e disputar um modelo de desenvolvimento sustentável. Entende-se que esta tarefa é capaz de unificar as pautas ecológicas e

sociais, promovendo um processo de ruptura do capitalismo, antes que as consequências ambientais sejam irreversíveis.

Considerações Finais

Neste trabalho foram analisados os principais conceitos teóricos da Economia Ambiental e da Economia Ecológica, apresentados por Gilberto Montibeller-Filho, no livro “O Mito do Desenvolvimento Sustentável: Meio Ambiente e Custos Sociais no Moderno Sistema Produtivo de Mercadorias”, de 2001. Verificou-se que, apesar dos avanços em políticas públicas ambientais promovidas pela Economia Ambiental, seu posicionamento em relação ao modelo de desenvolvimento econômico prejudica avanços mais significativos em prol de um desenvolvimento sustentável, transferindo às futuras gerações os prejuízos do impacto humano na natureza. Por outro lado, o Ecodesenvolvimento, entendido como uma abordagem normativa da Economia Ecológica, pressupõe uma relação sustentável entre o sistema econômico e o meio ambiente. Trata-se de um projeto de economia humana, baseado nas determinações biofísicas do meio ambiente e em sua capacidade de resiliência.

Contudo, percebe-se que ambas as teorias são insuficientes para enfrentar as contradições do modo de produção capitalista, e para superar a hegemonia do modelo de desenvolvimento econômico. Apesar da Economia Ecológica propor estruturas alternativas de desenvolvimento, que considerem indicadores extraeconômicos, sua expressão política é incapaz de superar a cultura produtivista das sociedades capitalistas. Ademais, deve-se considerar que os modelos de desenvolvimento estão em constante disputa nos territórios, os quais não são alheios aos processos de destruição dos ativos ambientais, assim como não são indiferentes às crises do sistema econômico.

Neste sentido, demonstra-se que o campo científico do Desenvolvimento Regional possui uma forte vinculação com o debate proposto neste trabalho, sendo uma área do conhecimento

voltada à reflexão dos fenômenos presentes no território. O meio ambiente apresenta-se como categoria central dentro das Ciências Regionais (BENKO, 1999), porém enfrenta limites similares às teses ambientalistas e ecológicas. Considera-se que o desenvolvimento capitalista é contrário ao desenvolvimento sustentável, assim como ao desenvolvimento regional, considerando os impactos da acumulação de riquezas desigual entre os países centrais e periféricos do sistema econômico global.

Por fim, ao analisar brevemente as ideias centrais do Ecosocialismo, segundo as contribuições do cientista social Michael Löwy (2009), nota-se que as propostas do Socialismo Ecológico avançam para uma ruptura do modo de produção capitalista. Trata-se de um processo de mudança radical da ordem social hegemônica, a partir de transformações da racionalidade sobre a produção e o consumo, além da mudança de paradigma a respeito do valor de uso e valor de troca das mercadorias. Compreende-se que os ecosocialistas compõem os movimentos políticos em prol de um desenvolvimento ecologicamente sustentável, porém não subestimam os impactos do modo de produção capitalista no meio ambiente. Para enfrentar as contradições estruturais entre capitalismo e sustentabilidade ecológica, propõem utopias, alicerçadas no planejamento democrático da economia.

Referências

AMAZONAS, Maurício. O QUE É ECONOMIA ECOLÓGICA? **Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, [S. l.], 2021. Disponível em: <http://ecoeco.org.br/economia-ecologica/>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BENKO, Georges. **A Ciência Regional**. Oeiras: Celta Editora, 1999.

DALY, Herman e FARLEY, Joshua. **Economia ecológica: princípios e aplicações**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

- GRZYBOWSK, Cândido. Não deixemos passar a hora!. **Le Monde Diplomatique**, Brasil; v.1, 2012. In: Sustentabilidade e desenvolvimento: o que esperar da RIO+20; 2012, p. 6-7.
- HARVEY, David. O direito à cidade. In. **Cidades Rebeldes**. Ed. Martins Fontes: São Paulo; 2014.
- LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins; in: *La production del'espace* [1974]; Paris: Éditions Anthropos. 2006, 456p.
- LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Petrópolis: Vozes; [Coleção Educação ambiental]; 2009. 439 p.
- LEFF, Henrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.
- LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. In: GEOUSP - **Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 24, pp. 109 - 123, 2008.
- LÖWY, Michael. Ecosocialismo e planejamento democrático. **Crítica Marxista**, São Paulo, ed. 28, p. 35 - 50, 2009.
- MENDEL, Ernest. **Power and Money: a marxist theory of bureaucracy**. Verso: New York; 1992.
- MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O Mito do Desenvolvimento Sustentável: Meio Ambiente e Custos Sociais no Moderno Sistema Produtivo de Mercadorias**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2001.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2ª ed. Editora Saga. Rio de Janeiro, 1965.
- ROSTOW, Walt Whitman. **As cinco etapas do desenvolvimento – um sumário**. In: Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não-comunista). Rio de Janeiro, Zahar editores, 1974.
- SACHS, Ignacy. Os desafios da segunda Cúpula da Terra do Rio de Janeiro. **Le Monde Diplomatique**, Brasil; v.1, 2012. In: Sustentabilidade e desenvolvimento: o que esperar da RIO+20, 2012, p. 4-5.
- SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007. 472 p.
- SOUZA, Renato Santos de. **Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. 461 p.

Conhecimento interdisciplinar para a adaptação climática dos territórios

Arilson Favareto¹

Introdução²

Em 2025 se completam dez anos do Acordo de Paris e da definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O balanço do que se alcançou desde então não é positivo e as metas estabelecidas com a Agenda 2030 estão muito longe de serem alcançadas. Alguns dirão que a culpa do fracasso é da pandemia da Covid19. Mas, na realidade, a diplomacia internacional reconhece que os esforços têm ficado aquém do necessário. Paradoxalmente, nesse momento de repactuação de metas e de estratégias, os países não têm outra opção senão comprometer-se com aspirações ainda mais ousadas. Afinal, tudo indica que já a Humanidade já está vivendo sob uma condição de aquecimento global na casa de 1,5 graus Celsius. Muitos cientistas argumentam mesmo que seria o caso de já se começar a operar com um cenário superior a 2 graus como dado, de forma a operar com bases mais realistas nas medidas de mitigação e adaptação. Ainda mais importante do que o debate sobre metas é dar mais atenção aos

¹ Sociólogo. Professor Titular da Cátedra Josué de Castro/Universidade de São Paulo. Diretor científico do Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Email: arilson.favareto@ufabc.edu.br.

² Este texto é a versão escrita de apresentação feita pelo autor, em seção que leva o mesmo nome do título aqui usado, durante o 11º. Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional, promovido pela Unisc em 2023. Daí o caráter coloquial e o formato de notas.

chamados meios de implementação, pois só assim as ambições climáticas poderão ganhar mais concretude.

Para tudo isso a produção de mais e melhores conhecimentos é fundamental. Nesse campo tem havido avanços que precisam ser reconhecidos. Vale lembrar que um dos argumentos mobilizados apenas um quarto de século atrás por lideranças globais, como o então presidente dos EUA, para não aderir a acordos internacionais era justamente a falta de evidências científicas sobre a existência mesmo do aquecimento global ou para o papel da ação humana nas causas das mudanças do clima. Desde então houve enorme esforço e já não há mais dúvida científica sobre isso, como bem atestam os relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas Globais (IPCC). Isso não quer dizer, no entanto, que todas as lacunas de conhecimento já estejam preenchidas ou que não existem outras controvérsias, sobretudo no que diz respeito aos meios para enfrentar o cenário que se agrava ano após ano. De todo modo, a fronteira se moveu e é preciso acompanhar esses deslocamentos, atualizando as agendas de pesquisa.

O mesmo vale para as articulações entre mudanças climáticas e territórios, especificamente. Embora a ideia de territórios conte com uma longa tradição em áreas como a geografia ou a antropologia, sua associação com outros temas contemporâneos como desenvolvimento e políticas públicas é bem mais recente; e, claro, sua articulação com mudanças climáticas também. Não obstante, a associação entre essas ideias é simplesmente crucial, seja porque os vetores que levam ao agravamento das mudanças climáticas dizem respeito às formas de uso social dos recursos naturais que tomam forma em territórios específicos; mas também porque o repertório de medidas de enfrentamento à crise climática precisa ser adaptado para diferentes territórios, pois afinal, a sustentabilidade das ações depende de sua adequação às especificidades ecossistêmicas que variam de local a outro. É muito positivo, portanto, que esse binômio seja cada vez mais frequente no debate público e científico.

Onde estaria, então, a fronteira do conhecimento científico sobre essas articulações? Delinear uma resposta para essa pergunta demandaria uma ampla revisão do que tem sido produzido em torno desses temas; algo que não pode ser feito nos limites dessas páginas. De maneira bem mais modesta, o que se pretende aqui é colocar sobre a mesa um argumento, que pode ser assim resumido: há uma pluralidade de vias por meio das quais se pode produzir conhecimentos interdisciplinares sobre as articulações entre a agenda climática e os debates sobre o futuro dos territórios; entre elas, uma especialmente promissora é aquela que envolve o chamado pensamento sistêmico ou, mais especificamente, uma de suas variantes, a abordagem da complexidade. Isso, no entanto, exige que se opere com tal abordagem por meio dos usos fortes de sua operacionalização, quando, o que tem proliferado são os usos fracos desse instrumental.

Para explorar esse argumento o texto está organizado em quatro partes. Na primeira seção são retomados argumentos expostos em outros trabalhos, com o intuito de mostrar como as agendas do clima, do desenvolvimento e do futuro dos territórios se tornou indissociável. Na segunda seção é apresentada a ideia de que há ao menos três caminhos para a abordagem interdisciplinar da interdependência entre essas três agendas. A terceira seção se concentra sobre um desses caminhos, aquele representado pelas abordagens sistêmicas e da complexidade. A quarta e última parte, a título de conclusão, pontua desafios para agendas de pesquisas orientadas por esse tipo de enfoque.

1. Por que as agendas do desenvolvimento, das mudanças climáticas e do futuro dos territórios se tornou indissociável

Em textos anteriores já abordei a evolução das articulações entre desenvolvimento e territórios (Favareto, 2022). Se em um primeiro momento, o que corresponde a boa parte do século XX, desenvolvimento foi apenas sinônimo de crescimento econômico – ainda que existam diferenças entre a variante liberal e a variante

keynesiana dessa etapa -, no último quarto do século XX falar em desenvolvimento passou a implicar a necessidade de levar em conta o maior ou menor bem-estar que esse crescimento produz. O marco dessa virada é a obra do economista indiano Amartya Sen (1998) e sua definição de “desenvolvimento como liberdade”. Desde então tornou-se simplesmente errado dizer que crescimento e desenvolvimento são sinônimos, como fazem ainda hoje, tanto teóricos filiados à ortodoxia liberal como, no outro extremo, algumas narrativas pós-capitalistas.

Nessa pequena história, o último quarto do século XX é também o momento em que as ideias de território e de desenvolvimento se encontram. Tendo como marco a obra do sociólogo italiano Arnaldo Bagnasco, e os posteriores desdobramentos na literatura italiana, francesa, anglófona, principalmente, passa a ser corrente o argumento de que o tecido social dos territórios – os laços de cooperação, a identidade local, a distribuição dos ativos (terra, conhecimentos, capital) importam para que esses locais possam estabelecer trajetórias de crescimento econômico apoiadas na valorização desses atributos.

Já no século XXI, uma última e mais recente etapa se abre. Nela, a ênfase está nos efeitos negativos do crescimento para esses atributos dos territórios. O decrescimento passa a ser a palavra de ordem para conter a degradação, sobretudo ambiental, e com ela o comprometimento das bases de recursos de que dependem a vida humana e modos de vida locais.

Embora essa última abordagem seja bastante sedutora, por seu justo conteúdo crítico, há nela três imprecisões. A primeira é que, usualmente, ao criticar a ideia de desenvolvimento se está criticando, na realidade, apenas uma de suas variantes – aquela que corresponde à primeira etapa aqui mencionada, quando se resumia desenvolvimento a crescimento. Praticamente se ignora as questões teóricas e práticas trazidas com as abordagens mais recentes e que colocam no centro do debate temas como desigualdade e os efeitos ambientais diferenciados dos vários estilos de desenvolvimento. A segunda imprecisão é que, se é

verdade que em termos globais o crescimento econômico já excede a capacidade dos sistemas naturais, é igualmente verdade que em muitas partes do planeta ainda é necessário aumentar a oferta de bens e serviços para elevar o bem-estar. Nesses locais, falar em decrescimento, na escala local, pode equivaler a uma privação ainda maior de liberdades, e não o contrário. A terceira imprecisão deriva da anterior – pode-se, ao mesmo tempo, decrescer e crescer, como ensinam as obras de Edgard Morin (2011) ou de Ignacy Sachs (2002). Isto é, um mesmo ponto percentual do PIB pode ser alcançado destruindo a natureza, ou baseando-se em modalidades que levem até mesmo a uma recomposição de ecossistemas. Da mesma maneira, nem toda produção “verde” diminui impactos ambientais – carros elétricos diminuem a emissão de gases estufa pelo uso de combustíveis, mas a quantidade de materiais necessárias para a fabricação das baterias é altamente intensiva em recursos naturais, gerando degradação. A questão não seria, pois, crescer ou não crescer, simplesmente. Mas sim, que tipo de produção de bens e serviços pode, simultaneamente, melhorar o bem-estar, e regenerar ecossistemas.

Ora, isso pode ser posto tanto para a escala global das relações entre ecosfera (a esfera da natureza) e econosfera (a esfera da economia), como no plano de escalas mais restritas, que frequentemente vêm sendo chamadas de territórios. Dito de outra forma, a pergunta posta para o debate público é como encontrar modalidades de relação entre economia e natureza que levem à expansão do bem-estar mantendo ou melhorando capacidades ecossistêmicas. E, para isso, a pergunta para o debate científico é: que tipo de conhecimento se tem e é preciso ter sobre as interdependências entre essas diferentes esferas, de maneira a gerar evidências que possam embasar ou mesmo influenciar processos de tomada de decisão coerentes com aquela aspiração do debate público. O que se quer enfatizar é que a resposta para esse tipo de pergunta precisa ir bem além da necessária denúncia a respeito dos efeitos do capitalismo sobre a natureza.

Narrativas como transição ecológica, desenvolvimento sustentável, economia de baixo carbono, transição justa, entre outras vêm sendo cada vez mais utilizadas e vão, gradativamente, se convertendo em um novo *mainstream*. É correta a crítica de que, sob essas categorias, há uma diversidade enorme de práticas, muitas delas associadas ao chamado *greenwashing*. Daí a reduzir tudo o que se faz sob essas denominações a esse tipo de prática, contudo, é um erro. Tanto porque há pessoas e organizações sérias buscando alternativas, como pelo fato de que se trava atualmente uma verdadeira disputa em torno do sentido que será dado a esse tipo de narrativas. Nas próximas décadas a importância dessas ideias e de outras afins que ainda surgirão só vai aumentar. A abordagem crítica de cada uma delas, denunciando limites, mas também buscando expandir o conhecimento existente sobre as interdependências entre sociedade e natureza nas escolhas a serem feitas é uma das maiores contribuições que a ciência pode dar. E isso só acontecerá com uma abordagem interdisciplinar dos dilemas e controvérsias existentes.

2. Caminhos para a abordagem interdisciplinar das interdependências entre desenvolvimento, territórios e agenda climática

É possível produzir bons conhecimentos científicos sobre a agenda climática, desenvolvimento e territórios, mesmo de forma disciplinar: sobre conflitos, ou políticas públicas ambientais, ou sobre tecnologias de uso de recursos naturais, ou sobre mercados da biodiversidade ou de produtos e serviços com elevado impacto socioambiental. Há aspectos relevantes que podem ser desvelados olhando apenas para uma dimensão desses fenômenos. Mas há aspectos que não podem ser alcançados sem que se recorra a ferramentas (conceitos, métodos, teorias) de diferentes áreas disciplinares, seja sob a forma de diálogos interdisciplinares, ou de abordagens que mobilizam simultaneamente processos aos quais, tradicionalmente, correspondem houve elevada especialização

disciplinar e conseqüente fragmentação das análises e das conclusões produzidas. De forma esquemática, pode-se dizer que há, ao menos três formas de abordagem: as recomposições disciplinares; as construções interdisciplinares; e os enfoques sistêmico e da complexidade.

Recomposições disciplinares

A maneira mais corriqueira de incorporação dos debates ambientais nas tradições científicas constituídas no âmbito das ciências sociais se faz por meio da extensão da aplicação de conceitos e teorias já existentes a um objeto novo: a natureza em suas correlações com fenômenos sociais. A Sociologia ambiental, como aplicação das ideias e conceitos das teorias sociológicas a um objeto específico, os problemas ambientais (os conflitos ambientais, as instituições ambientais) é um exemplo disso. O mesmo vale para a Economia ambiental, quando busca adaptar as ferramentas clássicas à análise de mercados ou de negócios apoiados nos usos de recursos naturais. Ou também com a Ecologia política, que na maior parte dos casos se concentra na politização dos conflitos e no desvelar da lógica de interesses e assimetrias de poder contidas nas lutas ambientais.

Mas há formas de recomposições disciplinares mais sofisticadas e que implicam em inovação de conceitos e métodos dessas ciências estabelecidas. Tal como no caso mencionado acima, ainda se trata de uma abordagem disciplinar, mas aqui o aparato da disciplina ou ramo científico é revisto, porque inoculado por atualizações epistemológicas que vêm da especificidade dos fenômenos naturais como objeto distinto dos fenômenos sociais. Isso acontece quando a Economia passa a considerar a natureza não só como um recurso, como na abordagem mais convencional da Economia ambiental, e sim como uma esfera dotada de dinâmica própria e singularidades que condicionam a própria esfera econômica. A Economia ecológica de Georgescu-Roegen faz

isso ao usar o conceito de Entropia – vindo da Física - como parte fundamental de sua abordagem (Cechin & Veiga, 2010).

É isso o que acontece também na Antropologia, quando um autor como P. Descola (2023) propõe romper a dicotomia entre natureza e cultura, desantropocentrizando a Antropologia. Ou quando B. Latour (2019) também nega a separação entre essas duas ordens, que estão na raiz do surgimento das Ciências Sociais e das Humanidades, invocando o mito de Gaia e sua unidade. É preciso lembrar que essas inovações retomam proposições que já estavam presentes em clássicos como Darwin e Freud, para quem a passagem da natureza à cultura não é feita por uma ruptura, mas como uma dobra, onde há uma mudança qualitativa, mas comportando continuidades. Ainda assim aí uma inovação, se considerada a trajetória consolidada das Ciências Sociais ao longo de todo o século XX.

O problema com esse tipo de inovações é que, se a um antropólogo é possível admitir que a essência de certos fenômenos naturais pode incidir substantivamente sobre a moldagem de representações, estruturas de pensamento e outros fenômenos culturais, não é tão simples compreender a dinâmica desses fenômenos naturais, em si. Esse tipo de abordagem reconhece que algo do que se passa do lado de lá das fronteiras do mundo natural atua sobre a ordem do mundo social. Mas não alcança como esse algo se forma e se transforma lá daquele outro lado da fronteira disciplinar. Para isso seria necessário mobilizar teorias e conceitos feitos para os fenômenos naturais. É como se o diálogo interdisciplinar encontra-se um limite claro – admite-se a influência recíproca, mas não se alcança a estrutura e a causalidade que ocorre nos dois domínios que interagem (o social e o natural), apenas um deles. Isso nos leva ao segundo caminho de tratamento desse tipo de questões.

Construções interdisciplinares

Também nesse caminho há construções de diferentes tipos. Em comum está a criação de ambientes nos quais, sendo muito difícil (embora não impossível) a um cientista isoladamente manejar a contento conceitos, teorias e métodos de diferentes tradições disciplinares, busca-se a possibilidade de colaborações, diálogos e construções coletivas entre profissionais oriundos destes distintos ramos científicos.

Nos anos mais recentes tem havido uma multiplicação de espaços colaborativos como eventos científicos voltados à temática ambiental, ou a produção de revistas científicas que acolhem contribuições de diferentes ramos, desde que tendo por objeto a agenda climática e seus componentes. Em muitos destes espaços a construção interdisciplinar se dá a partir do compartilhamento de conhecimentos sobre dimensões específicas da temática, como numa lógica de mosaico, no qual a complementaridade se faz por justaposição e confrontação positiva de contribuições individuais ou coletivas.

Em certos, casos, contudo, essas construções podem assumir formas mais sofisticadas de cooperação, por meio da formação de grandes pesquisas colaborativas ou de esforços combinados entre cientistas de diferentes ramos disciplinares. A criação e funcionamento do IPCC talvez seja o exemplo de maior relevo. E vêm se multiplicando a prática de formar painéis de especialistas, com perfil interdisciplinar, com tal intuito.

O importante a destacar sobre isso é que aqui emerge uma outra dimensão da produção da ciência: as articulações entre a dimensão especificamente epistemológica e a dimensão institucional. Desde a Sociologia da ciência de Merton é sabido que o fazer científico é muito mais do que um exercício lógico e prático de produção e teste de enunciados, como quer a epistemologia positivista. Sobretudo no mundo contemporâneo, quando se multiplicam as organizações dedicadas à ciência, os investimentos em produção de conhecimentos e tecnologia, e com a necessidade

de esforços coletivos para dar conta de problemas cada vez mais complexos e que contrastam com a tendência de hiperespecialização disciplinar, tudo isso torna imprescindível a mobilização de aparatos institucionais que aproximem pesquisadores e agendas e permitam complementaridade de visões e de formas de operar com a apreensão do real em suas múltiplas faces. Iniciativas como a série de Seminários Internacionais de Desenvolvimento Regional promovidos pela Unisc, onde essas ideias foram discutidas originalmente, são mais um exemplo disso.

Enfoque sistêmico e complexidade

Um terceiro caminho para dar conta de interdependências entre território, clima e desenvolvimento é a aplicação do enfoque sistêmico e das contribuições trazidas com as abordagens baseadas na ideia de complexidade. Esse caminho tem uma já longa trajetória, que foi muito bem sumarizada no livro de José Eli da Veiga (2023), *O Antropoceno e as Humanidades*. E não se deve ignorar que há diferenças entre esses enfoques e abordagens. Para os fins desta exposição, basta destacar que elas se baseiam precisamente no entendimento de que, para a explicação de determinado fenômeno, o todo é sempre mais do que a soma das partes, e que o resultado dessa interação entre partes é mais importante do que a propriedade das partes, em si. Ora, somente isso basta para mostrar como há, aqui, um olhar para algo que as construções interdisciplinares baseadas no diálogo e na justaposição não podem produzir, porque elas olham, justamente, para as dimensões específicas, de acordo com as especialidades de cada pesquisador, ou grupo de pesquisa, ou ramo científico. O que o pensamento sistêmico e a complexidade fazem, portanto, é mais do que propor uma nova forma de analisar certos fenômenos, trata-se mesmo de uma nova maneira de conceber o que é o próprio objeto de análise.

O Instituto Santa Fé, nos Estados Unidos é o principal centro dedicado a estudos da complexidade e foi criado especificamente com este propósito. O Instituto foi criado em 1984 e é considerado

um dos principais centros de pesquisa transdisciplinar do mundo. Dedicado principalmente à pesquisa teórica, há também trabalhos aplicados, desenvolvidos por um grupo seleto de pesquisadores renomados. Um desses pesquisadores, ex-presidente do ISF é Geoffrey West, autor de um *best seller* de título nada modesto – *Scale: growth, innovation, sustainability, and the pace of life in organisms, cities, economies, and companies* -, mas que dá uma boa mostra do tipo de ambição dessas abordagens (West, 2017). A pretensão é nada menos do que explicar como se dá a emergência de padrões de comportamento em corpos aparentemente distintos como organismos vivos, cidades e empresas. Com isso o autor desvela leis universais de escalamento que conectam biologia, cidades e economia, revelando tais padrões e como eles regulam o crescimento, a inovação e a sustentabilidade em sistemas complexos.

Também nos Estados Unidos encontra-se o Ostrom Workshop, criado no início dos anos 1970 por Elinor e Vincent Ostrom, na Universidade de Indiana. Elinor Ostrom se tornaria mais tarde uma das principais referências mundiais sobre governança dos recursos naturais. Inicialmente por conta de seu famoso livro *Governing the commons*. (Ostrom, 1990). E depois por ter se tornado a primeira mulher a ganhar um Nobel de Economia (Ostrom, 2010). No âmbito do Ostrom Workshop foram realizadas centenas de pesquisas que acabaram culminando na formulação do *IAD Framework – Institutional and Analysis Framework*, um quadro de análise baseado em um enfoque sistêmico aplicado às interdependências entre um conjunto de domínios cruciais para o entendimento da governança de recursos. Entre esses domínios estão unidades relativas a sistemas naturais e outras de ordem política e cultural ou econômica.

Atualmente, talvez seja correto dizer que o principal centro internacional de pesquisas baseado em um enfoque sistêmico é o *Stockholm Resilience Center*, localizado na capital sueca. Ali foram produzidos alguns dos mais influentes trabalhos recentes sobre a questão ambiental global e toda uma literatura sobre os chamados sistemas socioecológicos. Entre eles cabe destacar o incontornável

estudo sobre os Limites do planeta, coordenado por Johan Rockstrom, um dos mais influentes cientistas do clima no mundo contemporâneo e publicado em 2009 (Rockstrom et al., 2009).

Mesmo essas abordagens e enfoques tão sofisticados não estão isentos de críticas. Para alguns autores, depois de um período de certa efervescência, estaria ocorrendo certo desencanto com o pensamento sistêmico e a complexidade. E uma das razões disso estaria na dificuldade em lidar com as particularidades de diferentes dimensões de um determinado sistema. Dito de outra forma, tais abordagens ou enfoques teriam se tornado uma espécie de método (algo procedimental) e menos uma teoria (algo explicativo) sobre a natureza e a dinâmica dos fenômenos em análise. A compreensão a contento de um objeto não estaria, então, no todo, como mais do que a soma das partes, mas no entendimento equilibrado do todo “e” das partes que o compõem.

3. Implicações para territórios

Nos manuais pode-se encontrar muitas definições de território. Mas essas definições nem sempre poderiam ser chamadas, como usualmente se faz, de conceitos. Porque conceitos são sempre partes de uma teoria e não definições isoladas ou normativas. O mais comum é encontrar formas de se referir a territórios que, por motivos compreensíveis e justificados, colocam a ênfase na variável poder. Dizem, com razão, que território é poder, sobretudo porque em qualquer unidade territorial um elemento fundamental da explicação de sua dinâmica é a disputa pelo controle dos recursos dessa unidade espacial. Isso é certo, mas não é tudo. As relações de poder são apenas uma, dentre as várias dimensões que conformam um território.

Território como categoria síntese multidimensional

Outra maneira de definir **território** consiste em afirmar que se trata de uma **categoria empírica síntese**, que permite operar com

três ordens de interdependências: a) entre os sistemas sociais que conformam essa unidade espacial (uma cidade, uma região, ou outra) e os sistemas naturais dos quais eles dependem; b) entre as várias dimensões que conformam cada um desses sistemas (a dimensão política, a econômica, a cultural, a institucional, entre outras, no caso dos sistemas sociais; a dimensão biológica, a dimensão física, entre outras no caso dos sistemas naturais); e c) entre processos originários de diferentes escalas mas que se concretizam em um espaço determinado (território não é escala, portanto, como tantas vezes se diz, e sim o espaço em que se manifestam processos multiescalares).

conceber os territórios nesses termos é algo que “pede” um enfoque sistêmico. Porque para capturar a contento sua estrutura e dinâmica de funcionamento, os territórios precisam ser analisados como: **sistemas** (pois envolvem várias dimensões interdependentes) **adaptativos** (pois a interação entre essas partes sempre se dá em movimento adaptativo a contextos e estrangimentos internos e externos) **complexos** (pois o resultado é maior do que a soma das partes e com resultado aberto a contingências, dado o alto número de partes em interação, nunca algo linear e facilmente preditível).

Pode-se agora voltar, então, ao título da seção do 11º Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional onde essas ideias foram discutidas: **Conhecimento interdisciplinar para adaptação climática dos territórios**. Tal conhecimento precisaria: a) mobilizar disciplinas cuja especialidade é necessária para dar conta das múltiplas dimensões que conformam a unidade entre sistemas sociais e sistemas naturais; b) apoiar-se em um enfoque que seja capaz de levar em conta estas teorias particulares e a especificidade destes sistemas sociais e naturais e suas várias dimensões, mas também a interação entre eles; c) aplicar tal enfoque em uma perspectiva não estática, que permita captar a dinâmica adaptativa que emerge dessa interação. Fácil escrever, difícil aplicar.

Ainda estamos longe de uma teoria sistêmica da adaptação climática dos territórios. Mas isso não significa que nada pode ser feito. Ao contrário, é preciso construir pontes que levem a tal intento. É de um verdadeiro programa de pesquisa que se trata. E como se destacou anteriormente, a melhor forma de fazê-lo é por meio de empreendimentos colaborativos, engajando cientistas portadores de conhecimentos associados a diferentes tradições disciplinares e que possam convergir seus esforços de maneira integrada e coordenada. Para tanto, o primeiro passo é partir de uma definição de territórios multidimensional, como essa esboçada nessa seção ou similar. O segundo é forjar agendas orientadas por perguntas e procedimentos como os mencionados logo acima. Apenas a título de exemplo, as contribuições de Elinor Ostrom podem dar pistas sobre como operar com esse olhar. O quadro a seguir sumariza um passo-a-passo para a coleta e para a análise de dados de um território baseada em um enfoque das interdependências entre seus sistemas sociais e naturais.

Quadro 1 – Procedimentos coerentes com um enfoque sistêmico aplicado às adaptações frente às mudanças climáticas em territórios

Para a coleta de informações	Par análise das informações coletadas
1. Identificar aspectos biofísicos, culturais e institucionais que influenciam uma configuração de uso de recursos em uma dada unidade territorial 2. Quem está direta e indiretamente envolvido 3. Quais as ações em curso e ações possíveis 4. Quais os custos (não apenas financeiros) das ações 5. Quais os resultados em curso e resultados possíveis 6. Que informações estão disponíveis aos atores territoriais e quais as informações necessárias	1. Entender a dinâmica do recurso em si 2. Entender a repercussão desta dinâmica para os indivíduos 3. Identificar os atributos chave dos indivíduos e de seu comportamento 4. Analisar os custos e benefícios (sociais, econômicos e biofísicos) das alternativas concorrentes 5. Identificar as regras disponíveis aos agentes (repertório possível) 6. Como essas regras afetam os incentivos aos indivíduos 7. Como as regras são postas em prática, minimizando o comportamento oportunístico e

7. Que controles existem, quem são seus agentes e seus mecanismos	garantido monitoramento do comportamento individual.
8. Quais os investimentos e recursos necessários para tornar instituições eficientes	8. Que formas de monitoramento podem gerar <i>feedback</i> continuado que leve a aprendizados e aprimoramento constante de práticas em perspectiva adaptativa?

Elaborado pelo autor, com base em Ostrom (1990; 2010).

Conclusão

Em artigo anterior, trazendo as ideias apresentadas no 10º Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional (Favareto, 2022), argumentamos que a abordagem baseada na tríade atores, ativos e instituições representava, em boa medida, uma das formas mais avançada de operar com o enfoque territorial nos estudos sobre desenvolvimento, pois ela permitia operar com a perspectiva dos atores, mas também levando em conta as estruturas sociais e seus condicionantes, e porque permitia operar com processos multiescalares. Mas ali argumentávamos também que era necessário mover os esforços na direção de uma nova geração de estudos, pois a tríade mencionada reproduzia um limite também visto em abordagens anteriores: tomar a natureza como recurso, como mais um ativo, sem conferir-lhe papel ativo moldando e condicionando as estruturas sociais. Daí imaginar que a geração seguinte de estudos poderia ter como sua marca o enfoque sistêmico, pois ele é que permitira romper de vez com os limites de se explicar fenômenos sociais somente pelo prisma das estruturas sociais ou da ação social.

Nesse artigo deve ter ficado claro que ainda estamos longe de um pensamento sistêmico sobre as relações entre desenvolvimento, adaptação a mudanças climáticas e território. Mas deve ter ficado igualmente transparente que não há caminho de volta. Os enfoques unidimensionais e lineares terão cada vez mais dificuldade para lidar com fenômenos complexos como este. É difícil dizer se Stephen Hawking acertou quando disse que o século XXI seria o século da

complexidade. Tudo dependerá de quanto será possível superar os desafios aqui apenas rapidamente apontados.

Referências

- Cechin, A. & Veiga, J. E. O fundamento central da Economia Ecológica. in: MAY, Peter (org) **Economia do meio ambiente: teoria e prática**, 2ª ed, RJ: Elsevier/Campus, p. 33-48. 2010.
- Descola, P. **Para além de natureza e cultura**. Niterói: Ed. Eduff. 2023.
- Favareto, A. O desenvolvimento regional em perspectiva – uma abordagem territorial baseada na tríade atores, ativos e instituições. In: Rogério Leandro Lima da Silveira; Erica Karnopp [Orgs.] **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022.
- Latour, B. **Diante de Gaia – Oito conferências sobre a natureza no Antropoceno**. São Paulo: Ed. Ubu, 2019.
- Morin, E. **La voie – pour l’avenir de l’humanité**. Paris: Fayard, 2011.
- Ostrom, E. Beyond markets and States: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Review** 100: 641–672, 2010.
- Ostrom, E. **Governing the commons – the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Rockstrom, J. et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for Humanity. **Ecology and Society** 14(2): 32, 2009.
- Sachs, I. **Rumo a ecossocioeconomia – teoria e prática do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Cortez Ed., 2002.
- Sen, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- Veiga, J.E. **O Antropoceno e as Humanidades**. São Paulo: Ed. 34, 2023.
- West, G. **Scale: The universal laws of growth, innovation, sustainability, and the pace of life in organisms, cities, economies, and companies**. W&N Ed. 2017.

Transição de baixo carbono dos Brics em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades¹

Christian Luiz da Silva²

Nadia Mara Franz³

Introdução

A menção à sigla BRICs foi formulada pelo banco de investimentos Goldman Sachs em 2001, ao se referir ao bloco econômico de países emergentes com grande potencial econômico: Brasil, Rússia, Índia e China, que ao lado dos Estados Unidos formariam as cinco maiores economias do século XXI. Os quatro países do BRICs tinham e tem em comum extenso território com uma grande população e portanto um potencial mercado consumidor, mas também adquiriram destaque nos mercados mundiais pela produção de bens e serviços, com uma economia cada vez mais alinhada ao capitalismo global (ARMIJO, 2007; VIJAYAKUMAR; SRIDHARAN e RAO, 2010). À época, esses países começaram a atrair grandes fluxos de investimentos estrangeiros (*FDI - Foreign Direct Investment*). Os *FDI* são influenciados por fatores determinantes como tamanho do mercado, estabilidade econômica, perspectiva de crescimento,

¹ Esta produção foi financiada no âmbito dos projetos sobre cidades sustentáveis e resíduos nos BRICS (processo 304937/2022-3 e processo 407021/2023-0).

² Professor titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná; Bolsista Produtividade CNPq 1D; Professor dos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional; Tecnologia e Sociedade; e Planejamento e Governança Pública. christiansilva@utfpr.edu.br

³ Doutora em Tecnologia e Sociedade pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. nadiamfranz@gmail.com

custo da mão de obra, infraestrutura, abertura dos mercados e valor da moeda (VIJAYAKUMAR; SRIDHARAN e RAO, 2010).

Entre 2005 e 2010, Brasil, Rússia, Índia e China receberam cerca de 60% dos fluxos líquidos de capital destinados aos países em desenvolvimento de US \$ 1.130 bilhões. Desse montante, a China recebeu cerca de 50% e a outra metade foi distribuída quase que igualmente entre os outros três países do grupo (POLLOCK; LEVENT, 2011).

Em 2006, os governantes dos países do BRICs, que compõem o quadro do G20 iniciaram interlocuções a fim de estabelecer parcerias e cooperações. Em 2009, é instituído o agrupamento diplomático político-econômico do BRICs e; em 2011, a África do Sul é incorporada ao grupo formando o BRICS, agora com o “s” em maiúsculo. Esses países têm em comum a forte influência política e econômica em sua localização continental e agrupados buscam maior expressão dentro da governança global.

A soma dos cinco países equivale a cerca de 42% da população mundial, 30% do território do planeta, 23% do Produto Interno Bruto (PIB) global, 18% do total das relações comerciais mundiais (ITAMARATY, 2020, *online*; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020, *online*), consomem quase 40% da energia mundial e são responsáveis por grande parcela das emissões globais dos gases de efeito estufa (DANISH; ULUCAK, 2020).

Para Cooper e Stolte (2020) o aumento das relações informais na governança global permitiu a posição dualista da China, Rússia, Índia, África do Sul e do Brasil. O acordo diplomático pelo agrupamento BRICS em paralelo ao G20 tem o objetivo de buscar maior influência no cenário internacional enquanto países emergentes, mas com grande potencial de crescimento. Esse propósito maior é o que justificam os BRICS cooperarem em trabalhos conjuntos, superando as diferenças entre seus intentos e identidades nacionais. Através de uma presidência rotativa, anualmente são realizados encontros de chefes de governo e de Estado, nos quais são discutidos, formatados e acordados tratados de cooperação alinhados aos interesses de cada nação e frente à

ordem política e econômica global (ITAMARATY, 2020, *online*; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020, *online*). As cooperações entre os países do BRICS estão interconectadas em cinco eixos principais: (i) econômico-financeira, (ii) saúde, (iii) ciência, tecnologia e inovação, (iv) segurança, (v) empresarial (ITAMARATY, 2020, *online*).

Na área econômico-financeira o objetivo é mover recursos para investir em infraestrutura e no desenvolvimento sustentável das nações do BRICS (ITAMARATY, 2020, *online*). Para tal, foi criado em 2014, o banco do BRICS – Novo Banco de Desenvolvimento (*NDB – New Development Bank*), que investe em diversas áreas, como: energia limpa e renovável, infraestrutura e desenvolvimento urbano sustentável, saneamento, transporte, agricultura, educação, saúde e segurança social. Nota-se, portanto, alinhamento com temas relacionados a economia de baixo carbono (NEW DEVELOPMENT BANK, 2020, *online*).

No entanto, a aceleração do crescimento econômico leva à maior extração de recursos naturais e aumentam os impactos ambientais e os danos à saúde pública (DANISH; ULUCAK; KHAN, 2019). Esse crescimento impacta no urbanização, industrialização e uso de fertilizantes químicos e pesticidas na agricultura e produção de alimentos, especialmente na China e Índia, para suporta as significativas populações em cada país com significativos impactos ambientais (SINGH et al., 2021; KIPRIZLI e KÖSTEM, 2022). Estes temas relacionados às mudanças climáticas colocam em questão como crescer e proteger o meio ambiente. Sampene et al. (2021) mostram que os BRICS buscam estratégias para uma transição de baixo carbono, mas possuem estágios e estratégias diferenciadas para se alinhar a economia de baixo carbono.

O objetivo deste artigo foi discutir o potencial de desenvolvimento dos BRICS a luz da economia de baixo carbono. Para isso, adotou-se A metodologia é qualitativa em estudos de casos múltiplos, baseada em revisão bibliográfica e documental sistemática segundo protocolo Prisma (Moher, et al ,2009).

Dados socioeconômicos e ambientais do BRICS em análise

À princípio o agrupamento desses países não é algo evidente. Suas economias e políticas diferem, assim como suas tradições, culturas, línguas e moedas (ARMIJO, 2007). No entanto, a globalização e a desnacionalização dos mercados, a reorganização material da economia mundial, a ascensão dos países emergentes está redefinindo acordos de cooperação transnacionais e as relações de poder na governança global. Novas formas e centros de poder estão alterando a ordem global unipolar e formando alianças internacionais multilaterais. Nesse sentido, os países do BRICS tem o interesse em participar em relações funcionais comuns com a economia global (STEPHEN, 2014).

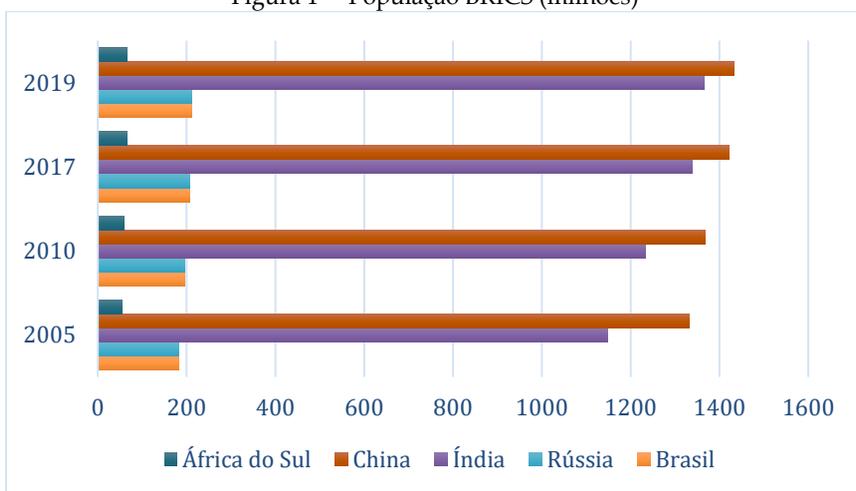
Uma das primeiras justificativas apontadas para a aliança BRICS é o tamanho da sua população e dos seus territórios. Em termos de área geográfica, a Rússia possui a maior área com 17.098.000 km², seguidos pela China com 9.600.000 km², Brasil com 8.510.295 km², Índia com 3.287.000 km² e África do Sul com 1.221.000 km², que somados representam cerca de 30% do território mundial (UNITED NATIONS, 2020, *online*; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020, *online*). A população e seu crescimento nos últimos 15 anos são apresentados na Figura 1.

Verifica-se que os países demonstram crescimento populacional no período entre 2005⁴ e 2019. A China e a Índia possuem a maior população entre os países, como também do planeta, com 1,433 e 1,366 bilhões de pessoas (2019) respectivamente, mas é a África do Sul é que possui a maior progressão de crescimento com cerca de 22% no período, seguido pela Índia com 19%. Juntos, os países do BRICS representam cerca

⁴ 2005 foi delimitado como base dos estudos por ser o ano anterior ao início dos diálogos entre os líderes dos países dos BRICS para a formação do grupo. Desta forma, pretende-se expor a evolução dos dados a partir deste ano, quando disponível.

de 42% da população mundial. A maior densidade demográfica por km² (2019) entre esses países se localiza na Índia com 459,6 e na China com 152,7, enquanto no Brasil é de 25,3, na Rússia é de 8,9 e na África do Sul é de 48,3. Nota-se que os países do BRICS seguem a tendência mundial da urbanização acelerada, aumentando o consumo e a necessidade de maior produção, que em uma perspectiva de economia linear, também aumentam a geração de resíduos (UNITED NATIONS, 2020, *online*).

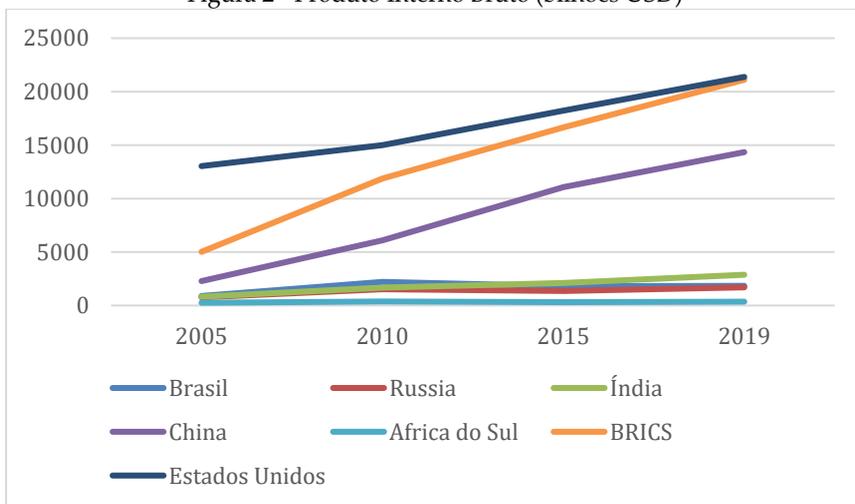
Figura 1 – População BRICS (milhões)



Fonte: United Nations (2020), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020)

A Figura 2 expõe o PIB dos países do BRICS individualmente, em grupo e compara o grupo com os Estados Unidos, maior economia global.

Figura 2 - Produto Interno Bruto (bilhões USD)



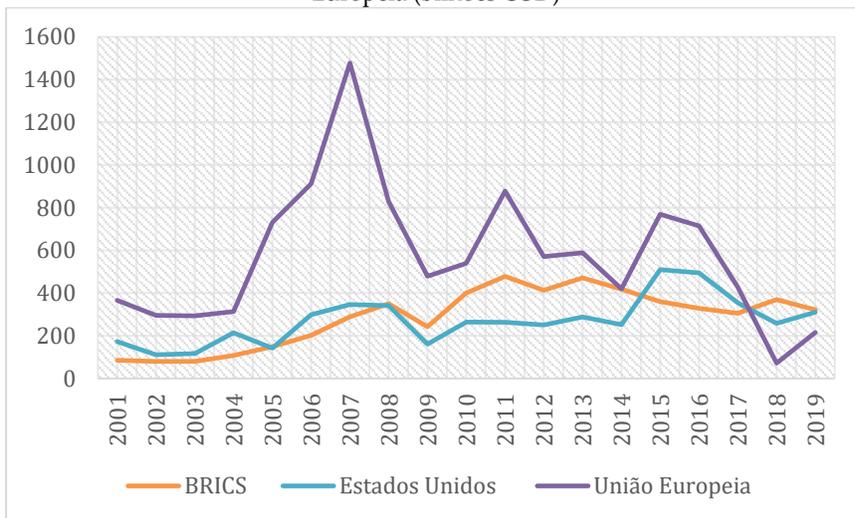
Fonte: World Bank (2020)

Observa-se na Figura 2, que o PIB dos países do BRICS avança no período entre 2005 e 2019 e a China é o país com maior destaque, passando de um PIB de 2.284,96 trilhões USD em 2005 para 14.342,90 trilhões USD em 2019. O Brasil e Rússia demonstram escalas próximas quando analisados o ano de 2005 para 2019, respectivamente com 891,63 e 764,01 bilhões USD em 2005 e 1.839 e 1.699,87 trilhões USD em 2019. A África do Sul é a menor economia do grupo com um PIB de 351,43 bilhões USD em 2019. O somatório dos PIBs dos países do BRICS que totalizam 21.109,09 trilhões USD em 2019 ficam próximos ao PIB dos Estados Unidos de 21.374,41 trilhões USD no mesmo ano e representam mais de 23% do PIB mundial (WORLD BANK, 2020, *online*).

Essa escalada dos países emergentes na economia global como potenciais produtores de bens e serviços atraem investimentos estrangeiros ao país. A intensificação dos fluxos de investimentos estrangeiros nos países é mensurada pelo indicador *Foreign Direct Investment (FDI)*. Segundo o World Bank (2020, *online*), o investimento estrangeiro direto (FDI) é um investimento transfronteiriço que se realiza através de capital social,

reinvestimento de lucros e de outros capitais. A Figura 3 exibe a evolução da entrada líquida dos investimentos estrangeiros no bloco econômico BRICS e em comparação à União Europeia e aos Estados Unidos.

Figura 3 - Investimento Estrangeiro Direto: BRICS, Estados Unidos e União Europeia (bilhões USD)



Fonte: World Bank (2020)

Constata-se que a União Europeia (UE) obteve entradas de investimento estrangeiro direto (IED) superiores aos Estados Unidos e ao grupo BRICS em todo o período selecionado à exceção de 2019 e os Estados Unidos manteve a média de investimentos de 271 bilhões USD ano. Nota-se que a volatilidade de investimentos no período estão associados às crises de efeitos mundiais como o atentado terrorista nos Estados Unidos de 2001, à crise financeira de 2008, e às crises econômicas dos países europeus a partir de 2011. Os países do BRICS, por sua vez, registraram alta do IED de 275,82%, passando de 82,52 bilhões USD em 2001 para 321,38 bilhões USD em 2019. No período de 2010 à 2014, o BRICS ultrapassou a 400 bilhões USD ano, superando os investimentos direcionados aos Estados Unidos no período e em 2014 aproximou-

se da União Europeia, quando o BRICS registrou 418,21 bilhões USD e os países da União Europeia alcançaram 419,82 bilhões de USD. Em 2019, o BRICS com entradas de 321,38 bilhões USD superou *FDI* dos Estados Unidos e União Europeia com 310,81 e 215,28 bilhões USD. Todos os países do BRICS registraram aumento do *FDI* entre 2001 e 2019, porém a China captou 58,92% do total investido nesses países, Brasil 18,96%, Rússia 10,98%, Índia 9,60% e África do Sul 1,54%.

Percebe-se nos dados econômicos apresentados que houve variação positiva do *FDI* e do PIB nos países do BRICS entre 2005 e 2019, porém cabe a análise se os dados econômicos reverteram em progresso social e em cuidados com o meio ambiente. O Quadro 1 expõe os dados dos países do BRICS para o ano de 2005 e 2019. O PIB per capita é o resultado da divisão do PIB do país, da região ou cidade pela sua população.

Quadro 1 – PIB per capita (USD)

PIB per capita USD	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
2005	4790	5323	714	1753	5383
2019	8717	11585	2104	10261	6001
Evolução %	81,98	117,64	194,67	179,87	11,48

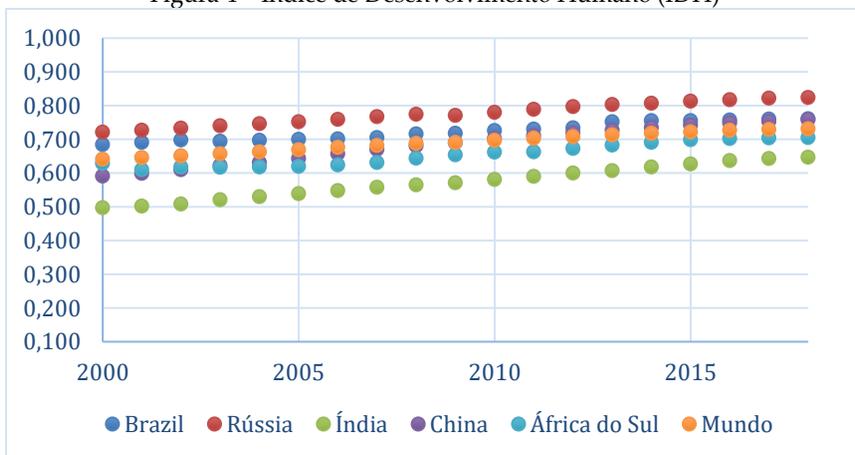
Fonte: World Bank (2020)

Com os dados do Quadro 1 constata-se que entre 2005 e 2019, o PIB da China cresceu 527,69% e o PIB per capita evoluiu 179,87% posicionando-se em 2019 como a segunda maior renda per capita do bloco. Na Índia a relação PIB e PIB per capita foi de 250,46% para 194,67% e é o país com a menor renda per capita do bloco em ambos os períodos. Esses dois países são os que apresentaram maior evolução no PIB e PIB per capita no bloco BRICS. A Rússia é o país do grupo com a maior renda per capita em 2019 e sua relação de evolução do PIB e PIB per capita foi de 122,49% para 117,64%. O Brasil cresceu 106,33% no PIB no período e o PIB per capita evoluiu 81,98%. A África do Sul progrediu 11,48% no PIB

per capita, enquanto o PIB cresceu 36,33% e é o país com a menor variação do PIB.

A renda per capita, sob a forma da renda nacional bruta (RNB)⁵ compoem a base de cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶ que mensura o desenvolvimento humano em três áreas essenciais: (i) saúde: expectativa de vida, (ii) educação: expectativa de anos de escolaridade e a escolaridade efetiva dos adultos com mais de 25 anos; (iii) padrão de vida: renda nacional bruta per capita (UNITED NATIONS, 2020, *online*). A Figura 4 apresenta a evolução do IDH dos países do BRICS entre os anos de 2000 e 2018 e em comparação com a média mundial.

Figura 4 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)



IDH muito elevado (de 0,800 a 1) - IDH elevado (de 0,700 a 0,799)

IDH médio (de 0,555 a 0,699) - IDH (menos que 0,555)

Fonte: United Nations (2020)

⁵ A renda nacional bruta per capita é a soma dos rendimentos das unidades institucionais residentes de um país em atividades de produção e propriedade desenvolvidas dentro e fora do país dividida pelo total de sua população (PNUD, 2019).

⁶ O IDH é estabelecido numa escala de 0,000 a 1,000, onde o IDH muito elevado é de 1,000 a 0,800, IDH elevado de 0,799 a 0,700, IDH médio é de 0,699 a 0,555 e IDH baixo é de 0,549 a 0,000 (PNUD, 2019).

Verifica-se que em 2000, o IDH da Rússia estava na categoria elevado com 0,721, o Brasil, África do Sul e China estavam na categoria médio respectivamente com 0,684, 0,629 e 0,591 e; a Índia estava na categoria de IDH baixo com 0,591. Ao longo do período selecionado todos os países do BRICS evoluíram no índice, sendo que a Índia obteve a melhor evolução com 30,18% seguido pela China com 28,25%, acima da variação média mundial de 14,04%. Em 2018, a Rússia manteve o melhor posicionamento do grupo passando ao IDH muito elevado com 0,824, o Brasil, a China e a África do Sul passaram à categoria de IDH elevado com 0,761, 0,758 e 0,705. A Índia passou à escala de IDH médio com 0,647. A Índia e a África do Sul situam-se abaixo do IDH médio mundial de 0,731.

Nota-se na base de cálculo do IDH 2018 desses países que a baixa escolaridade em anos do China, Brasil e Índia que são 7,9; 7,8 e 6,5 anos, assim como a renda nacional per capita da Índia influenciam negativamente o Índice de Desenvolvimento Humano desses países. Contudo, apesar da progressiva melhora do IDH nos BRICS nas últimas duas décadas é preciso analisá-los em conjunto com outros indicadores e índices socioeconômicos a fim de obter um panorama mais próximo da realidade. A desigualdade social, que é uma problemática mundial, afeta o desenvolvimento dos países e onde governos, órgãos intergovernamentais e órgão não governamentais deveriam atuar para a redução da desigualdade de todas as formas. Aliado a isso, o índice Gini mensura a concentração de renda e indica a desigualdade de rendimentos entre os mais pobres e os mais ricos do país complementa os dados do IDH em relação à renda (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020, *online*).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019) apresenta o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD) dos países, calculados nas três dimensões: saúde, educação e renda. O Quadro 2 demonstra os dados desses países no ano de 2018.

Quadro 2 – IDH, IDHAD, Índice Gini (2018)

BRICS Países	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD)	Índice Gini ⁷
Brasil	0,761	0,574	53,3
Rússia	0,824	0,743	37,7
Índia	0,647	0,477	35,7
China	0,758	0,636	38,6
África do Sul	0,705	0,463	63,0

Fonte: PNUD (2019)

De acordo com o PNUD (2019), a perda global do IDH para o IDHAD é em média de 20% e sua variação se dá pela perda na distribuição relativa do desenvolvimento humano interno ao país. No Quadro 2 constata-se essa perda em todos os países do BRICS, com maior relevância na África do Sul com 34,32% de perda, na Índia com 26,27% e no Brasil com 25,09%, que estão acima da média mundial. Na China, o IDH obtém redução de 16,09% para o IDHAD e na Rússia, de 9,83%.

Observa-se também que o Brasil e a África do Sul têm as maiores concentrações de renda pontuadas pelo índice Gini, com 53,3 e 63,0 respectivamente, enquanto os demais países do BRICS estão na faixa de 35,7 a 38,6. Na África do Sul, apesar das desigualdades entre etnias e classes ter diminuído, dados de 2015 indicam que a renda apurada pelos 10% mais ricos (topo) abarcam 65% do total do rendimento nacional, enquanto 40% dos mais pobres (base) levam menos de 4%.

No Brasil, no mesmo ano, o topo ficou com mais de 55% do total dos rendimentos, mesmo tendo um aumento de rendimento na distribuição no país desde os anos de 2000. Na Índia, embora as taxas de extrema pobreza tenham sido reduzidas em mais de 50% entre 1980 a 2015, estima-se que em 2015, 10% dos mais ricos detenham 55% do rendimento nacional. Na China e na Rússia os

⁷ Numericamente, varia de zero a um (ou cem), onde o valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, enquanto o valor um (ou cem) está no extremo oposto, com extrema desigualdade de renda (IPEA, 2020).

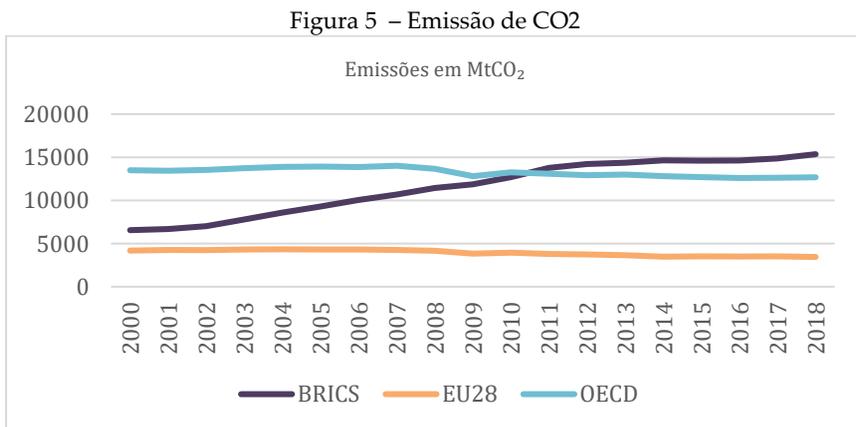
rendimentos estão mais dispersos, porém nota-se que desde 1980 há um crescimento significativo da porcentagem dos rendimentos atribuídos aos 1% dos mais ricos. A mesma evolução é observada na Índia nesse período.

Os países do BRICS têm em comum o desafio de enfrentar suas desigualdades históricas, como também as intensificadas no século XXI. As desigualdades sociais de acesso à renda digna, aos serviços essenciais de saúde e educação se acentuam pelos efeitos das mudanças climáticas, pelo aumento da migração global, pelas epidemias e a atual pandemia do COVID - 19, que se somam à exclusão digital decorrentes da revolução tecnológica.

Os acordos de cooperação entre os países do BRICS vão se estendendo para além do comércio em áreas da ciência, tecnologia e inovação; como os recentes acordos firmados para os testes e futura produção das vacinas russa e chinesa no Brasil no enfrentamento da pandemia do COVID 19. As parcerias firmadas em áreas que não estão centradas somente no aumento das rendas corroboram para o desenvolvimento sustentável dos países. Segundo Sachs (2007, 2008, 2009), Sen (2010) e Da Silva (2005), o crescimento econômico viabiliza o Estado a implantar políticas públicas que assegurem a inclusão dos mais vulneráveis ao acesso à renda e aos serviços de saúde e educação, bem como podem subsidiar programas de proteção ao meio ambiente. O desempenho econômico de uma nação está inter-relacionado ao seu progresso social e vice-versa, mas ambos influenciam na forma como a sociedade maneja e conserva o meio ambiente. De acordo com o PNUD (2019), sociedades com elevado IDH tendem a adotar políticas que conservem os recursos naturais e protejam os ecossistemas, realizando escolhas por recursos renováveis, reutilização, remanufatura e reciclagem de materiais, redução da geração de resíduos e educação ambiental desde os primeiros anos da infância até programas de conscientização dos adultos. Neste contexto, a Economia de Baixo Carbono se expõe como alternativa para estes países. A próxima seção trata do mercado de carbono nestes países.

Mercado de Carbono

O aumento da população mundial, a crescente urbanização sem o devido planejamento das cidades e o incremento na produção em modelos econômicos lineares de extração, produção e descarte tem agravado os efeitos das mudanças climáticas nas últimas décadas. A alta concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera resultantes da atividade humana levaram os órgãos intragovernamentais e governos nacionais a mensurarem as emissões de CO₂ dos países e estabelecer metas para a sua redução, a fim de frear o aquecimento global e por conseguinte os impactos das mudanças climáticas. Nesse cenário, os BRICS são países chave para a transformação requerida, seja pelas suas expressivas reservas de recursos naturais, pela sua grandeza populacional em crescente urbanização, mas também pelo aumento vertiginoso da produção e poluição de todas as formas. A Figura 5 apresenta a soma das emissões de CO₂ dos países do BRICS comparados ao bloco da União Europeia e da *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD).



Fonte: UNFCCC⁸; IEA⁹; Global Carbon Atlas (2020)

⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

⁹ International Energy Agency (IEA)

A figura 5 expõe que o BRICS aumentou a emissão de CO₂ ano em 134,32% no período, passando de 6.552,64 Mt CO₂ ano em 2000 para 15.354.23 Mt CO₂ ano em 2018. No mesmo período, os países da União Europeia reduziram as emissões de CO₂ em 17,66% ano e os países da OECD reduziram em 6,38% ano. Nota-se que as emissões de CO₂ pelo BRICS estiveram em constante crescimento, superando as emissões da União Europeia e ultrapassando as emissões do bloco de países da OECD em 2011. Segundo a International Energy Agency (IEA, 2020, *online*) e o New Development Bank (2020, *online*), Brasil, China, Índia, África do Sul e Rússia estão investindo em infraestrutura energética sustentável, em programas de transição para a geração de energia limpa e de fontes renováveis alinhados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que objetivam entre outros frear as mudanças climáticas e seus impactos.

A revolução energética caminha ao lado da gestão eficiente dos resíduos no combate à poluição de todas as formas. A inexistência ou a má gestão dos resíduos poluem a água, a terra e o ar e é um dos grandes problemas atuais da humanidade. De acordo com Kaza et al. (2018), e World Bank (2019), no ano de 2016 o mundo gerou 2,01 bilhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos e deve chegar a 3,40 bilhões de toneladas até 2050. A United Nations (2020, *online*) destaca que o processo de decomposição dos resíduos é responsável por 5% das emissões dos gases de efeito estufa globais. Nessa conjuntura, o Tabela 4 mostra as taxas Kg per capita dia dos países dos BRICS em comparação com a média mundial.

Tabela 1 – Geração de resíduos per capita (2016)

Geração de resíduos	Média mundial	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
Kg/capita/dia	0,74	1,04	1,13	0,57	0,43	0,98

Fonte: Kaza et al. (2018)

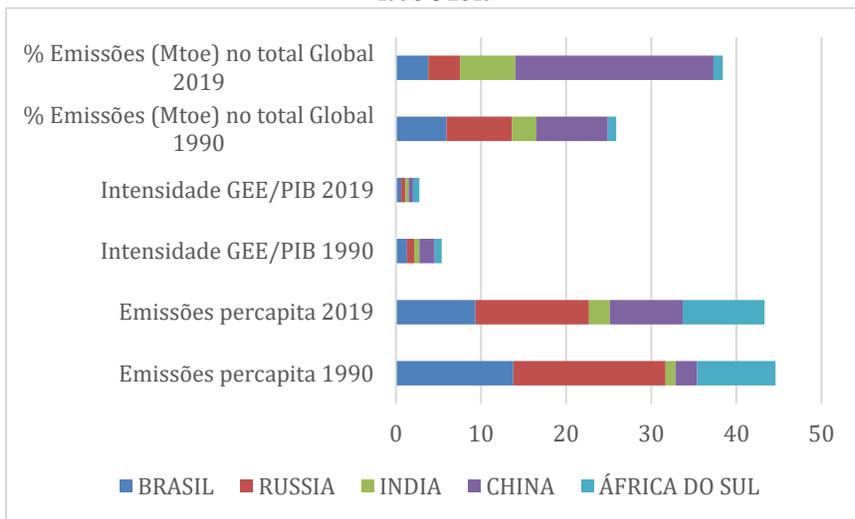
Observa-se que a China, Índia estão abaixo da média mundial de 0,74 Kg/per capita/dia¹⁰, enquanto a Rússia, o Brasil e África do Sul estão acima da média mundial. A Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2020, *online*) acrescenta que o Kg per capita dia do Brasil em 2017 foi de 1,035 e em 2018 foi de 1,039. Além disso, a China e a Índia somadas aos Estados Unidos são os países que mais geram lixo eletrônico, 38% do descarte mundial; dos quais somente 17,4% é reciclado. Esses países e o Brasil também são os maiores geradores de lixo plástico no mundo. Só no Brasil são gerados cerca de 11 milhões de toneladas ano e estima-se que só 9% são reciclados à nível mundial (UNITED NATIONS, 2020, *online*). Kaza et al. (2018) alerta que em uma análise conservadora 33% dos resíduos gerados não são gerenciados de acordo com padrões ambientais seguros. Da Silva, Weins e Potinkara (2019) demonstram que as estruturas institucionais para lidar com o tema em questão são disparees entre os países, apesar dos problemas serem similares. Tais experiências são importantes ser avaliadas para entender o contexto institucional, assim como buscar novas estratégias e políticas públicas para lidar com problemas relevantes como resíduos e a transição de baixo carbono.

O Gráfico 1 demonstra que, apesar da importância do tema e da necessidade de realizar a transição de baixo carbono, isso ainda não acontece de forma efetiva nos países do BRICS. Em 1990, o percentual de emissões (Mtoe) no total global representava 25,88% dos BRICS e este número aumentou para 38,41% em 2019. A China foi a que teve o maior aumento representativo (de 8,38 para 23,28%) enquanto Brasil e Rússia reduziram. A China representava 32% do total de emissões em 1990 e passou para 61% em 2019. O Brasil reduziu de 5,95 para 3,81% e a Rússia de 7,67 para 3,73%, sendo que a principal redução no primeiro foi pelo uso de terra e florestas e no segundo país distribui entre energia e agricultura, principalmente. A Índia também aumento significativamente de 2,9% para 6,5% do

¹⁰ A variação mundial é de 0,11 a 4,54 (Kaza, World Bank, 2018).

total global, direcionado pela energia, aumentando a participação relativa nos países do BRICS (de 11 para 17%). África do Sul é o país com menor emissões e reduziu a participação no período (de 4 para 3% do total dos países do BRICS).

Gráfico 1 – Percentual Emissões de Gases no Total Global (Mtoe), emissões percapita e intensidade de Gases Efeito Estufa sobre PIB – Países do BRICS – 1990 e 2019



Fonte: Basso e Viola (2022) a partir de dados do SEEG (2022); Climate Watch Data (2022) e Banco Mundial (2022)

As emissões na China em 1990 eram próximas da Rússia (2891,73 contra 2648,36 respectivamente), mas o crescimento até 2019 destoa significativamente (Tabela 2). Enquanto a China aumentou, aproximadamente, 317% no período, a Rússia reduziu quase 28%. A principal fonte de emissão na China foi a energia, que aumentou de 2361 para 10619 Mtoe. A Índia ocupou o posto de 2º. Maior emissor e teve um crescimento de quase 236% no período, também pela emissão relacionada a energia (de 602, em 1990, para 2422 em 2019). A principal redução para o Brasil foi no uso de terra e florestas e da África do Sul um aumento em na maioria dos itens, porém ainda com a menor participação de todos.

Tabela 2 – Emissões (Mtoe) por área em 1990 e 2019 – Países do BRICS

ITEM	BRASI	RUSSI	INDI	ÁFRICA DO	
	L	A	A	CHINA	SUL
Emissões 1990			1002,5		
(Mtoe)	2054,94	2648,36	6	2891,73	338,43
Energia	193,67	2639,05	602,05	2360,68	273,93
Processos Industriais	51,48	57,34	26,45	94,35	7,44
Agricultura	390,45	237,99	566,53	590,56	32,37
Resíduos	28,31	81,12	24,54	194,71	17,92
Uso da terra e florestas	1391,03	-366,66	-217	-348,56	6,77
Emissões 2019			3363,5	12055,4	
(Mtoe)	1972,32	1924,82	9	1	562,19
Energia	412,47	2208,96	4	1	477,1
Processos Industriais	99,47	53,91	168,55	1220,29	24,21
Agricultura	562,99	96,02	719,82	662,55	26,88
Resíduos	90,4	117,95	84,26	203,54	25,24
Uso da terra e florestas	807	-552,01	-31,28	-649,68	6,75

Fonte: Basso e Viola (2022) a partir de dados do SEEG (2022); Climate Watch Data (2022) e Banco Mundial (2022)

A tabela 3 mostra a evolução dos valores percentuais e absolutos e mostra que a o Brasil reduziu 42% no uso de terra e floresta e o principal aumento foi em resíduos (219%). Índia e China tiveram principal aumento em energia (302 e 350% respectivamente), que a Rússia teve forte redução (-16%) conjuntamente com a agricultura (-60%). Tais dados demonstram que estratégias de transição de baixo carbono são eficazes, porém depende de uma estratégia nacional para reconfiguração da estrutura produtiva.

Tabela 3 – Evolução, em valores percentuais e absolutos, das Emissões (Mtoe) por área entre 1990 e 2019 – Países do BRICS

ITEM	BRASIL		RUSSIA		INDIA		CHINA		ÁFRICA DO SUL	
	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.
			-	-						
Energia	113	218,	16	430,	302	1820	350	8258	74	
Processos Industriais	%	8	%	09	%	,19	%	,03	%	203,17
	93	47,9	-		537	142,	119	1125	225	
	%	9	6%	-3,43	%	1	3%	,94	%	16,77
			-	-						
Agricultura	44	172,	60	141,	27	153,		71,9	17	
	%	54	%	97	%	29	12%	9	%	-5,49
Resíduos	219	62,0	45	36,8	243	59,7			41	
	%	9	%	3	%	2	5%	8,83	%	7,32
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uso da terra e florestas	42	584,	51	185,	86	185,		301,		
	%	03	%	35	%	72	86%	12	0%	-0,02

Fonte: Basso e Viola (2022) a partir de dados do SEEG (2022); Climate Watch Data (2022) e Banco Mundial (2022)

Considerando os resultados, a China tem uma postura conservadora moderada na trajetória de suas políticas públicas e compromissos do regime internacional (Basso e Viola, 2022). Por outro lado, a importância relativa no processo de descarbonização torna a China um país estratégico e um dos atores mais importantes neste processo. Por outro, a visão de longo prazo dos planos governamentais da China ressalta, como afirma Ali et al. (2018), que este país está à frente quando comparado aos demais países do BRICS incorporando estratégias para a inovação e infraestrutura para sistemas produtivos sustentáveis.

A Índia tem a produção de e importação de carvão um dos principais direcionadores para o aumento das emissões em energia, além de ser uma economia intensiva em energia (Basso e Viola, 2022). Por ser um importante importador de energia, a Índia é sensível aos mercados globais de energia e se torna, também, um ator mais conservador. Assim, tanto Índia quanto China são exemplos relevantes, como aponta Waheed, Sarwar e Wei (2019),

que no modelo atual de desenvolvimento ainda há uma casualidade entre crescimento econômico e emissão de carbono, vinculado ao consumo de energia.

A energia para Rússia é estratégica e um negócio com proporções globais. Por isso, a eficiência energética é um objetivo da regulação russa desde 2001 (Basso e Viola, 2022). Pela sua matriz energética, a Rússia vincula a estratégia de transformação para transição de baixo carbono com a estratégia de política econômica internacional, inclusive vinculada a estratégias de expansão do poder e influência entre as forças mundiais. Trata-se, portanto, de um olhar mais estratégico e global do que o busca pela sustentabilidade e desenvolvimento nacional ou mundial.

Para o Brasil, a principal redução foi a questão do uso de terras e florestas, especialmente o desmatamento. Uma questão de importância internacional, pela condição climática, a redução do desmatamento é estratégica e um dilema com o crescimento econômico sustentado na exploração inadequada dos recursos naturais (Basso e Viola, 2022).

Por isso, Danish e Ulucak (2020) defendem que os BRICS precisam investir em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias ambientais verdes a fim de reduzir a emissão de CO₂ dos sistemas de produção e ampliar a geração de energia por fontes limpas e renováveis, contribuindo para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) globais.

Tang e Qin (2024), por exemplo, mostram que há estratégias para essas reduções, especificamente nos países dos BRICS. Apontam que o impacto de receitas fiscais ambientais aplicados ao setor mineiro tem uma forte influência positiva e que 1% do aumento do tamanho do mercado financeiro correlacionasse com uma redução significativa nas emissões de CO₂. Kayani et al. (2023) reforçam a importância do estudo deste setor para emissão de carbono sob a ótica do investimento estrangeiro direto e salientam que precisam estar alinhadas a políticas proativas, como: como a reciclagem de resíduos mineiros, a adoção de equipamentos

mineiros ecológicos, o combate à mineração ilegal e o aumento da sustentabilidade global da mineração, por exemplo.

Li e Shen (2023) sugerem que os governos devem tentar aumentar os seus investimentos em inovação e desenvolvimento em áreas economicamente desfavorecidas e concentrar-se em sinergias com o capital humano para reduzir as emissões de carbono. Chen et al. (2023), inclusive, mostram o estabelecimento de zonas de desenvolvimento tem um efeito direcionado e aumento das emissões de carbono na região, em contrapartida há redução destas emissões em áreas subdesenvolvidas. Sugere-se, com isso, políticas de regionalização vinculadas a estratégias nacionais de transição para o baixo carbono e lidar com a compensação como estratégia para o menor impacto final. Neste aspecto, o monitoramento e avaliação contínua destas políticas são fundamentais para o balanceamento das ações com os resultados globais alcançados (Xu et al., 2023; Chen et al., 2023).

Considerações finais

O crescimento econômico, o combate às mudanças climáticas e seus impactos, a redução das desigualdades sociais, o crescimento populacional, a urbanização, o aumento da produção versus geração de resíduos em ambiente de recursos finitos são alguns dos grandes desafios do século XXI aos países, sobretudo aos países emergentes, em desenvolvimento, como os que compõem o BRICS. Entretanto, os BRICS se situam em posições geográficas estratégicas em cada continente que somados a sua influência regional e global, ao seu tamanho populacional e econômico lhes confere um alto grau de atratividade de investimentos, que lhes atribui alguma vantagem no cenário mundial.

A união dos esforços do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul no agrupamento BRICS traduzidos em acordos de cooperação crescentes em diversas áreas lhes possibilitam, pela análise dos dados apresentados, fazer frente à ordem econômica

mundial até então polarizada. A liberdade de interações internas e externas ao BRICS permite a esses países transitarem em negociações com outras nações, além das agendas anuais pragmáticas do BRICS que têm acelerado acordos de cooperação que refletem nas dimensões econômica, social, ambiental e político institucional internas ao bloco.

Os países do bloco BRICS possuem profundas diferenças entre si, porém compartilham suas diferenças em desafios comuns de garantir o crescimento econômico com sistemas produtivos mais limpos e circulares, além de promover a inclusão e reduzir as desigualdades sociais, com processos de políticas públicas estruturadas em gestões públicas eficientes, que combatam a corrupção endêmica e sistêmica.

A cooperação em tecnologias, inclusive as sociais, tem gerado até o momento bons resultados aos países do BRICS. Mas, os anos que se seguirão incitam os governantes a repensarem suas políticas públicas frente ao aumento da população, produção e resíduos e; aos recursos finitos do planeta. Incluem-se nas prioridades desses desafios o repensar sobre as cidades, que com a tendência de urbanização concentrarão ainda mais a maior parte da população e; portanto, o maior consumo de recursos e a maior geração de resíduos.

É certo que modelos de gestão urbana não podem ser padronizados, pois cada cidade possui suas peculiaridades, mas os princípios do desenvolvimento sustentável, com sistemas produtivos circulares, que remetam à igualdade social e conservação do meio ambiente podem ser adaptados a cada realidade. Além disso, tratam-se de metas nacionais, mas as decisões pessoais influenciam neste processo e, inclusive, de transformação das cadeias de valor mundial, como retrataram Luo et al. (2023), ao estudarem a importância do feedback personalizado no impacto das emissões de carbono.

Referências

- ALI, Sajjad et al. The implementation of sustainable development goals in “BRICS” countries. *Sustainability*, v. 10, n. 7, p. 2513, 2018.
- ARMIJO, Leslie Elliott. The BRICS countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or insight? *Asian perspective*, p. 7-42, 2007.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS.** Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 21 out. 2020.
- BANCO MUNDIAL, 2022. World Development Indicators, indicador EG.USE.COMM.GD.PP.KD. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- BASSO, Larissa; VIOLA, Eduardo. “Para onde vão os BRICS na transição de baixo carbono?” *CEBRI-Revista*. Ano 1, Número 4 (OutNov): 128-158, 2022.
- CHEN, B.; YU, Q., LAN, X. *et al.* Assessing China’s development zones and carbon emissions. *Environ Sci Pollut Res* **30**, 99298–99309 (2023). <https://doi.org/10.1007/s11356-023-29324-9>
- CLIMATE WATCH DATA. 2022. **Historical Emissions**. World Resources Institute. <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- COOPER, Andrew F.; STOLTE, Christina. Insider and outsider strategies of influence: The BRICS’ dualistic approach towards informal institutions. *New Political Economy*, v. 25, n. 5, p. 703-714, 2020
- DA SILVA, Christian Luiz. **Desenvolvimento Sustentável: um conceito multidisciplinar.** Reflexões sobre a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- DA SILVA, Christian Luiz; WEINS, Niklas; POTINKARA, Maija. Formalizing the informal? A perspective on informal waste management in the BRICS through the lens of institutional economics. *Waste Management*, v. 99, p. 79-89, 2019

DANISH; ULUCAK, Recep. How do environmental technologies affect green growth? Evidence from BRICS economies. **Science of The Total Environment**, v. 712, p. 136504, 2020.

DANISH; ULUCAK, Recep; KHAN, Salah Ud-Din. Determinants of the ecological footprint: Role of renewable energy, natural resources, and urbanization. **Sustainable Cities and Society**, v. 54, p. 101996, 2019.

GLOBAL CARBON ATLAS. Disponível em: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions> . Acesso em: 20 out. 2020.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 27 jul 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 08 nov. 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Disponível em: <https://www.iea.org/>. Acesso em: 20 out. 2020.

ITAMARATY, 2020. BRICS. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mecanismos-internacionais/mecanismos-inter-regionais/brics>. Acesso em: 15 jul. 2022.

KAYANI, U.N., NASIM, I., AYSAN, A.F. *et al*. Emerging trends of carbon emissions and foreign direct investment: accounting for ecological footprints, renewable energy, globalization, and technological innovations in BRICS. *Environ Sci Pollut Res* (2023). <https://doi.org/10.1007/s11356-023-31495-4>

KAZA, Silpa *et al*. **What a waste 2.0: a global snapshot of solid waste management to 2050**. The World Bank, 2018.

KIPRIZLI, G., KÖSTEM, S. (2022). Understanding the BRICS framing of climate change: The role of collective identity formation. *International Journal*, 77(2), 270-291. <https://doi.org/10.1177/00207020221135300>

LI, Z., SHEN, Y. Government-led innovation and carbon emissions: evidence from China. *Environ Dev Sustain*, 2024. <https://doi.org/10.1007/s10668-024-04853-6>

LUO, Y., HANSON-WRIGHT, B., Dowlatabadi, H. *et al.* How does personalized feedback on carbon emissions impact intended climate action?. *Environ Dev Sustain* (2023). <https://doi.org/10.1007/s10668-023-04031-0>

MOHER, D., LIBERATI, A., TETZLAFF, J. *et al.* (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *Annals of internal medicine* 151(4): 264-269. Disponível em: www.prisma-statement.org.

NEW DEVELOPMENT BANK. Disponível em: <https://www.ndb.int/>. Acesso em: 29 set. e 20 out. 2020.

POLLOCK, Malvina; LEVENT, Ibrahim. Capital Flows to Developing Countries – BRIC: Where the Action Is. *World Bank*. 2011. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/capital-flows-to-developing-countries-bric-where-the-action-is>. Acesso em: 01 out. 2020.

RAO, 2010

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019. Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI.** New York, USA: AGS, RR Donnelley, 2019.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro. Garamond. 2008.

SACHS, Ignacy. Organizado por Elimar Pinheiro do Nascimento e João Nildo Vianna. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil,** Rio de Janeiro. Garamond, 2007.

SAMPENE AK, LI C, Agyeman; FO, Brenya R (2021) Analysis of the BRICS countries' pathways towards a low-carbon environment. *BRICS Journal of Economics* 2(4): 77-102. <https://doi.org/10.38050/2712-7508-2021-4-4>

SEEG. 2022. Emissões brasileiras [base de dados]. **Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa,**

Observatório do Clima. https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission. Acesso em: 20 ago. 2023.

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

SINGH, P., MILSHINA, Y., TIAN, K., BORTHAKUR, A., VERMA, P., KUMAR, A. (Eds.). (2021). *Waste Management Policies and Practices in BRICS Nations* (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/9781003007579>

STEPHEN, Matthew D. Rising powers, global capitalism and liberal global governance: A historical materialist account of the BRICs challenge. **European journal of international relations**, v. 20, n. 4, p. 912-938, 2014.

TANG, Zhao; QIN, Danghong. Sustainable mining and the role of environmental regulations and incentive policies in BRICS, **Resources Policy**, Volume 90, 2024, 104718, ISSN 0301-4207, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2024.104718>.

UNITED NATIONS – UNDATA. Disponível em: <https://data.un.org/>. Acesso em: 30 out. 2020.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Disponível em: <https://unfccc.int/>. Acesso em: 20 out. 2020.

VIJAYAKUMAR, Narayanamurthy; SRIDHARAN, Perumal; RAO, Kode Chandra Sekhara. Determinants of FDI in BRICS Countries: A panel analysis. **International Journal of Business Science & Applied Management (IJBSAM)**, v. 5, n. 3, p. 1-13, 2010.

WAHEED, Rida; SARWAR, Sahar; WEI, Chen. The survey of economic growth, energy consumption and carbon emission, **Energy Reports**, Volume 5, 2019, Pages 1103-1115, ISSN 2352-4847, <https://doi.org/10.1016/j.egy.2019.07.006>.

WORLD BANK – DATABANK. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 22 set 2020 a 30 out 2020, 05 abr 2021.

WORLD BANK. **Modest growth; focus on informality**. **Russia Economic Report 41**. The World Bank, 2019. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31>

933/Russia-Economic-Report-Modest-Growth-Focus-on-Formality.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 jun 2022.

Xu, C., Qi, Y., Zhu, Y. *et al.* Environmental decentralization and carbon emissions: evidence from China. *Environ Sci Pollut Res*, 30, 123193–123213 (2023). <https://doi.org/10.1007/s11356-023-31021-6>

Zhang, Y., Luo, F. Carbon emissions in China's urban agglomerations: spatio-temporal patterns, regional inequalities, and driving forces. *Environ Sci Pollut Res*, 31, 22528–22546 (2024). <https://doi.org/10.1007/s11356-024-32573-x>

Como gestores estão tomando decisões para a adaptação climática? Desafios para a extensão universitária no Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Markus Erwin Brose¹

Introdução

“Conhecimento interdisciplinar para a adaptação climática nos territórios”, tema proposto para esta mesa, implica na necessidade de identificar, bem como disseminar, conhecimento, atribuições clássicas da extensão universitária. Argumentamos que face à emergência climática impactando mediante desastres no litoral e diferentes bacias hidrográficas no Rio Grande do Sul (RS), nos cabe repensar a extensão universitária no intuito de assessorar, com base científica, os processos decisórios por parte dos gestores públicos e privados.

Beck (2011) propõe que, ao invés de permanecer na inércia interpretando as contradições e os impactos do capitalismo industrial clássico, as ciências sociais precisam se reinventar. *“Public and non-public sociology are in danger of becoming museum pieces. Thus, sociology not only needs a public voice, it also needs to be reinvented first”* (BECK, 2005, p. 335). Para o autor, nos anos 1980 a Europa, mais que apenas ingressar em uma indefinida pós-modernidade, tornou-se uma Sociedade de Risco, permeada por crescentes incertezas. Riscos constituem perigos futuros em

¹ Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) – PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, coordenador do Observatório de Inovação em Água e Clima no RS, e-mail: markus@unisc.br

potencial, sua concretização são desastres cuja maior frequência e intensidade marca a Sociedade de Risco.

O mês de setembro de 2023, no qual participamos do XI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), foi marcado por risco transformado em desastre de trágicas proporções na região vizinha do Vale do Rio Taquari. As inundações decorrentes de intensas chuvas no Planalto Gaúcho destruíram cidades e vilas, mataram mais de 50 pessoas, bem como ceifaram os sonhos de vida e de dignidade de milhares de cidadãos no interior do estado.

Uma manchete por jornal da capital naquela semana, “A tragédia que igualou todos” (Lopes, 9/9/23), sintetiza uma ideia central ao conceito de Sociedade de Risco. Argumentamos que este conceito pode ser aplicado à sociedade gaúcha dada a crescente intensidade dos impactos da mudança do clima (Berlato e Codeiro, 2017), bem como a inação do governo estadual em crise fiscal permanente (Viegas *et al.*, 2020).

Contribui para a inação que marca a Política Gaúcha sobre Mudança Climática, estabelecida ainda em 2010, o paradigma centralizador da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês). Firmada por 179 países após conferência realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a convenção estabeleceu mecanismos de consulta e tomada de decisão para governos centrais, reforçando o enfoque centralizador que caracteriza as Nações Unidas.

O jargão hermético que marca as negociações da UNFCCC (Parsons e Zabarenko, 2019), jocosamente conhecido como ‘climatês’, dificulta aos formadores de opinião na escala subnacional a análise dos interesses em pauta ou das decisões tomadas. Contribuindo ao imobilismo face à dimensão multiescalar dos riscos à vida humana em geral, e ao desenvolvimento capitalista em especial.

Desastres não integram a natureza que nos cerca, constituem falhas no processo de desenvolvimento e são agravados pelo imobilismo fomentado pela centralização das negociações

climáticas globais. Ostrom (2009) já enfatizava a prioridade para uma transição da análise centrada unicamente no Estado nacional, para um enfoque policêntrico de governança territorial como resposta aos impactos da mudança climática.

Importa ressaltar que a proposta de governança policêntrica por Ostrom e pesquisadores associados não se iguala à administração municipal (De Macedo e Jacobi, 2019), por mais atraente que pareça ao pesquisador a escala local no processo de descentralização que marca a redemocratização brasileira. A governança policêntrica implica em múltiplos centros de poder no território, sem hierarquia definida, além de processos de comunicação e articulação para decisões que podem ser problemáticos, ou mesmo ausentes.

Nesse sentido, argumentamos que a resposta à emergência climática deve ser imediata, não podendo esperar pelo utópico consenso internacional, nem depende de novas organizações ou de fundos inovadores a serem capitalizados em um futuro distante. Existem gestores públicos e privados que estão tomando decisões de mitigação e adaptação climática no RS, seja pela racionalidade econômica de novas oportunidades, ou pela convicção ambiental, mesmo que as iniciativas não sejam tituladas como sendo “climáticas”. Para que seja possível reorientar e qualificar a extensão universitária, há necessidade para reconhecermos a qualidade adaptativa destes processos decisórios.

Interpretando processos decisórios

O campo de pesquisa em *climate decision-making*, o estudo dos processos de tomada de decisão na adaptação climática, se encontra em expansão nas ciências sociais. A revisão por Orlove *et al.* (2020) registra uma década de bibliografia especializada na tomada de decisão frente às incertezas do clima na economia. Os estudos pioneiros enfatizavam políticas públicas, eram alinhados aos debates das conferências da ONU e priorizavam os gestores públicos na escala nacional. De acordo com os autores, o debate

acadêmico vem ampliando seu escopo para a boa governança territorial, ou mesmo o enfoque policêntrico, incluindo decisões tomadas por empresas, sociedade civil e governos subnacionais.

Orlove *et al.* (2020) situam as origens desse campo de pesquisa no período pós-Segunda Guerra, a partir da concepção da racionalidade limitada nos estudos organizacionais, priorizando os processos de tomada de decisão como ocorrem, em oposição ao enfoque neoclássico de como decisões racionais deveriam ocorrer. A relevância dos estudos quanto à racionalidade limitada pode ser exemplificada pelos Prêmios Nobel de Economia nessa área, em 1978, à obra de Herbert Simon (Simon, 1965; Hillman, 1970) e, em 2002, às pesquisas por Daniel Kahneman e pesquisadores associados (Kahneman; Slovic e Tversky, 1982; Kahneman e Tversky, 1984).

Os autores partiram da crítica à teoria da racionalidade perfeita dos agentes econômicos, ressaltando que regras que simplificam a tomada de decisão, as heurísticas, são tanto - ou mais - relevantes para gestores públicos e privados que a clássica maximização da utilidade (Sbicca, 2014). Contrariando, a racionalidade perfeita do *Homo economicus*, o conceito de racionalidade limitada estabelece que pela urgência frequentemente imposta às decisões, agentes econômicos buscam o melhor resultado possível enraizado nos contextos sociais e institucionais. Segundo Simon (1965) os gestores buscam *Satisficing*, a estratégia suficiente e satisfatória pelo equilíbrio entre as demandas organizacionais e as preferências pessoais.

Face às incertezas originárias das mudanças climáticas, podemos inferir que decisões por investimentos, novos modelos de negócio ou inovações em cadeias produtivas, encontram-se permeadas por heurísticas quanto à inovação na Região dos Vales no RS (Andrade e Silva, 2015). Os gestores, mesmo quando confrontados com o argumento de que os custos de mitigação ou adaptação presentes trazem benefícios apenas em futuro incerto, podem, mesmo assim, por motivos outros que a racionalidade perfeita, optar por minimizar as externalidades do sistema econômico.

As frustration grew in many social sectors over the slow pace of climate mitigation and adaptation by national governments, many observers examined the actions of these individuals and organizations outside the policy sector. The observers understood these actions not merely as the result of adoption and implementation of policies but as decisions in their own right (Orlove et al., 2020, p. 274).

Contrariando, assim, um conceito relevante na obra de Kahneman o Efeito de Ancoragem, um viés cognitivo que descreve a tendência humana para se apegar, ou de se ancorar, a uma característica parcial de informação recebida previamente ao processo de tomada de decisão (Lieder *et al.*, 2018). Designa a dificuldade do tomador de decisão em se afastar da influência de uma primeira impressão, o que poderia contribuir para um diagnóstico mais objetivo, entre as quais destacamos a tendência ao imobilismo decorrente do enfoque centralizador na escala internacional do debate público.

Segundo Kahneman e Tversky (1979), importa o fato que escolhas são influenciadas pela forma como o problema é expresso, ou enquadrado. Gestores são influenciados pelo formato do problema, assim, eles acabam respondendo de forma diferente, dependendo de como o risco foi enquadrado (Mendonça e Simões, 2012). Observa-se que esse impacto é particularmente significativo se o problema for desenhado de forma a evidenciar ganhos ou perdas pelo clima (Clarke *et al.*, 2022).

Contrariando o *framig* usual em conferências e debates pelas Nações Unidas, argumentamos aqui que a mudança climática não demanda uma nova ciência, novos departamentos acadêmicos ou novas burocracias, nem depende de novos fundos externos. Argumento exemplificado pelo inovador “Plano Setorial para a Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária 2020-2030” (Brasil, 2021; Telles *et al.*, 2021), elaborado por servidores públicos e orçado em USD 1 bilhão oriundos do orçamento federal, ressaltando a capacidade gerencial e econômica do Estado.

A hipótese que destacamos aqui consiste da ideia de que a resposta à mudança do clima pode ser integrada às instituições e

aos orçamentos existentes. Adicionalmente, que a extensão universitária pode ser uma ferramenta de assessoria e apoio à tomada de decisão pelos gestores públicos e privados. Inovando na intervenção deliberada nos processos de desenvolvimento regional a favor da boa governança. A presente análise se refere tanto aos elementos constitutivos das decisões (enquadramento e ancoragem), como os resultados decorrentes das decisões pela escolha entre estratégias.

Importa ressaltar que a definição de tomada de decisão climática inclui todas as decisões, por todo ator social (indivíduos, famílias, empresas, organizações sociais, etc.) que tem implicações para como esse ator é afetado pela mudança do clima, mesmo que o argumento utilizado para a decisão não explicita as mudanças climáticas. *“In other words, may or may not explicitly acknowledge climate change [...] countless decisions made by households and organizations for nonclimate reasons are nevertheless considered within our framework”* (Orlove et al., 2020, p. 276).

A base empírica

Região do Litoral

Tomamos como hipótese para este trabalho uma afirmação que sintetiza décadas de experiência em estudos no litoral gaúcho, por pesquisadores do Laboratório de Gerenciamento Costeiro, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

O setor meridional da costa brasileira, serve de modelo avaliativo para gestão do risco e adaptabilidade as mudanças ambientais das comunidades situadas na região costeira do RS [...] A diversas realidades locais na Zona Costeira do RS, proporcionam ferramentas de gestão, implementação de projetos e planos de ação que focam na capacidade de crescimento da resiliência (poder de adaptabilidade e redução da vulnerabilidade) frente às mudanças ambientais nas comunidades litorâneas da planície costeira do Rio Grande do Sul. (Braga e Gruber, 2013, p. 52).

Tomamos esta afirmação como pressuposto para interpretar o litoral do RS como sendo um laboratório a céu aberto para o teste de estratégias de adaptação por gestores públicos e privados face aos riscos e as incertezas. Riscos estes cada vez mais conhecidos a partir dos avanços da ciência nacional, p.ex. Silva *et al.* (2020) que realizam simulação das vulnerabilidades às enchentes no aglomerado urbano entre Imbé e Tramandaí.

Nossas observações *in loco* nos verões de 2019/20 e 2022/23, a sistematização de notícias na imprensa regional, bem como revisão de trabalhos acadêmicos, permitem propor uma tipologia básica para estratégias de adaptação climática no litoral gaúcho utilização a concepção de vieses cognitivos, ou atalhos para tomada de decisão (Sbicca, 2014), oriundos da obra de Kahneman e associados (Quadro 1).

Quadro 1 – vieses cognitivos sobre risco constatados para gestores no litoral RS

Viés	Resultados	Fonte
Aceitação	Abandono de áreas construídas face ao avanço de dunas; perda completa do patrimônio privado em municípios como Cidreira e Pinhal	Tomazelli et al. (2003) G1 RS (24/2/14) Flor (3/6/20)
Ilusão de controle	Perda de patrimônio privado e público em ressacas, reconstrução e recorrente comercialização de lotes à beira mar no balneário Hermenegildo	Esteves et al. (2001) Albuquerque (2013) De Paula (2017)
Aversão	Recuperação gradativa do cordão de dunas pelo Executivo visando eliminar risco ao patrimônio construído à beira mar em municípios como Xangri-Lá e Rio Grande	Carvalho et al. (2008) Tabajara (2011) Portz et al. (2014)

Elaboração: pelo autor

As tendências para a tomada de decisão por parte de gestores públicos e privados registradas no Quadro 1 em sua maioria estão enquadradas com o *framing* de proteção ambiental, ou gestão ambiental, no âmbito da ocupação sazonal do litoral para lazer e turismo. No debate da opinião pública não são (ainda) classificadas

como estratégias de adaptação climática, *framing* que continua restrito aos trabalhos publicados em revistas científicas.

Apesar da diversidade de estratégias em utilização no litoral para lidar com os impactos da mudança do clima, a urbanização da beira mar de alto risco continua em expansão. Especificamente em trechos do litoral considerados ‘nobres’, Lopes; Ruiz e Dos Anjos (2018) registram que os operadores do mercado imobiliário continuam tomando decisões de investimento, proporcionando a instalação de condomínios de luxo, a impermeabilização do solo e a fixação de dunas, ao longo da linha de costa.

Região dos Vales

Constatada a validade da hipótese por Braga e Gruber (2013, p. 50) descrevendo o litoral gaúcho como “modelo avaliativo para gestão do risco e adaptabilidade as mudanças ambientais”, propomos que a Região dos Vales, na porção central do estado, possa ser igualmente descrita como laboratório regional a céu aberto para teste de tecnologias inovadoras de mitigação e adaptação climática.

Apresentamos no Quadro 2 iniciativas inovadoras na Região dos Vales, que se encontram registradas no âmbito do Observatório da Inovação em Água e Clima (observadr.org.br) mantido pelo PPGDR/UNISC. Estes projetos são fruto de processos decisórios por gestores locais, representam um enfoque *bottom up*, não sendo decorrentes de planos elaborados pelo Executivo na capital Porto Alegre, ou planejadas por políticas federais em Brasília.

Quadro 2 – inovações climáticas encerradas ou, em curso, na Região dos Vales/RS

Município	Iniciativa
Diversos	Adoção de técnicas de cultivo mínimo do solo e plantio direto em lavouras anuais para mitigação da erosão, especialmente em soja
Diversos	Diversificação das cadeias produtivas do setor primário, reduzindo riscos e ampliando a resiliência, por exemplo com investimentos em oliveiras e pitaia
Diversos	Adoção de sistemas agroflorestais por agricultores familiares integrantes de associações e cooperativas agroecológicas
Santa Maria Santa Cruz do Sul	Pontos de recarga em locais de acesso público para automóveis elétricos de passageiros ao longo da RSC 287
Vale do Sol Santa Cruz do Sul	Formação de jovens agricultores como empreendedores rurais em escolas de pedagogia da alternância
Vera Cruz	Política municipal de pagamento por serviços ambientais remunera proprietários ribeirinhos ao Arroio Andreas e providencia cercamento de áreas de APP
Santa Cruz do Sul	Associação comunitária para restauração de margens na bacia do Rio Pardo mediante obras de engenharia natural
Minas do Leão	Usina de energia elétrica a partir do metano coletado na fermentação de aterro sanitário que atende mais de 100 municípios
Teutônia	Programa de certificação carbono neutro para associados de cooperativa de eletrificação rural que participam anualmente de quantificação das emissões
Encruzilhada do Sul	Fábrica de produtos madeireiros autossuficiente em energia elétrica a partir da combustão em caldeira de galhadas e resíduos de serraria
Lajeado	Modernização da frota de distribuição de empresa local de refrigerantes mediante substituição gradual por caminhões elétricos
Vera Cruz	Inovação ao combate do mosquito transmissor de arbovirose mediante teste em parceria com UNISC de sistema automatizado de detecção das larvas
Charqueadas	Impedida a construção de usina de carvão mineral e fábricas agregadas por investidores chineses mediante reação da sociedade civil e academia

Fonte: elaboração pelo autor

Discussão

TERRITORIALIDADE – Os impactos da mudança climática no RS não são conjugados no tempo futuro, ocorrem no tempo e espaço agora. A economia gaúcha experimenta, tanto perdas, como danos, novos negócios e novos empregos, decorrentes de decisões por gestores privados que interpretam novas oportunidades e consideram os riscos aceitáveis.

Consideramos que a Região dos Vales representa um laboratório a céu aberto com elementos de uma estratégia endógena de adaptação climática, evidenciado pelo amplo número de inovações adotadas na região por gestores privados e públicos.

TOMADA DE DECISÃO POR GESTORES PRIVADOS - Está em formação um nicho de inovação de mobilidade elétrica ao longo da RSC 287. Para além de nichos, foi criada uma cadeia produtiva de renda rural não-agrícola: a geração de energia de fontes renováveis, tendo como polo de inovação o município de Santa Cruz do Sul, referencial nacional na expansão das micro-usinas de energia fotovoltaica. Ao longo da última década foram formadas novas cadeias produtivas, ex. oliveira e pitaia, diversificando a economia regional e ampliando a resiliência.

A tomada de decisão e o controle do capital estão fragmentados no território. Relações de confiança, vide cooperativismo, tem papel relevante na democratização do acesso ao capital. Universidades tem papel relevante na democratização de ensino, pesquisa e extensão no interior do estado.

Existem contradições nos processos de transição. Podemos citar a expansão do uso dos herbicidas necessários para a tecnologia do plantio direto. Ainda, a ausência de uma estratégia para reciclagem dos painéis fotovoltaicos ao longo das próximas décadas.

TOMADA DE DECISÃO POR GESTORES PÚBLICOS - A prioridade do governo estadual na última década foram a concentração de processos decisórios, por exemplo a decorada dos comitês de bacia hidrográfica, bem como a centralização dos

investimentos em tecnologias não renováveis, por exemplo pela prioridade à instalação de um polo carboquímico no município de Charqueadas, a expansão da geração de energia de carvão mineral no município de Candoota, ou a prioridade à prospecção de petróleo na bacia de Pelotas.

Os nichos de inovação aqui citados na Região dos Vales são decorrentes de gestores privados e públicos locais, e não por ação do governo estadual que se proclama desenvolvimentista, mas por sua ausência.

Referências

ALBUQUERQUE, M. *Análise espaço-temporal das causas da variabilidade da linha de costa e erosão na praia do Hermenegildo*, RS. Porto Alegre. Tese (Doutorado). Geociências. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

ANDRADE, M.; SILVA, L. Racionalidade limitada e agricultores familiares produtores de tabaco no Vale do Rio Pardo/RS. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, p. 76-93, 2015. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v20i3.4914>

BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. [1986] Tradução Sebastião Nascimento. 2ª. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECK, U. How not to become a museum piece. *The British Journal of Sociology*, v. 56, n. 3, p. 335-343, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2005.00063.x>

BERLATO, M.; CORDEIRO, A. Sinais de mudanças climáticas globais e regionais, projeções para o século XXI e as tendências observadas no RS. *Revista Agrometeoros*, Passo Fundo, v. 25, n. 2, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.31062/agrom.v25i2.25884>

BRAGA, R.; GRUBER, N. Gestão do risco e adaptabilidade às mudanças ambientais dos municípios na planície costeira. *Revista Gravel*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 49-53, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano setorial para adaptação à mudança do clima e baixa emissão de carbono 2020-2030*. Brasília, 2021.

CARVALHO, R.; DA SILVA, K.; CRIVELLARO, C. *Gestão ambiental das dunas costeiras: manejo e conservação*. Rio Grande: NEMA; FURG, 2008.

CLARKE, B.; OTTO, F.; STUART-SMITH, R.; HARRINGTON, L. Extreme weather impacts of climate change: an attribution perspective. *Environmental Research: Climate*, v. 1, p. 1- 25, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1088/2752-5295/ac6e7d>

DE MACEDO, L.; JACOBI, P. Subnational politics of the urban age: evidence from Brazil on integrating global climate goals in the municipal agenda. *Palgrave Communications*, n. 5, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0225-x>

DE PAULA, L. *Relação dos eventos extremos com a variação da Linha de Costa da praia do Hermenegildo/RS*. Monografia (Graduação) Engenharia Ambiental. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

ESTEVES, L.; PIVEL, M.; SILVA, A.; BARLETTA, R. Beachfront owners perception of beach erosion along an armored shoreline in Southern Brazil. *Pesquisas em Geociências*, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 93-109, 2001.

FLOR, J. Sem preservação, dunas avançam sobre áreas construídas no litoral norte. 3 jun. 2020, *Jornal Novo Hamburgo*. Disponível em: <https://www.jornalnh.com.br>. Acesso em 18 jan. 2024.

G1 RS. *Dunas avançam e preocupam moradores da praia de Cidreira/RS*. 24 fev. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Aceso em: 25 jan. 2024.

HILLMAN, R. A contribuição da análise científica ao estudo da administração: a Teoria das Decisões. *Revista de Administração de Empresas FGV*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 141-156, 1970.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Choices, values and frames. *American Psychologist*, v. 39. n. 4, p. 341-350, 1984. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.39.4.341>

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect Theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, Chicago, v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979. <https://doi.org/10.2307/1914185>

- KAHNEMAN, D.; SLOVIC, P.; TVERSKY, A. *Judgement under uncertainty: heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511809477>
- LIEDER, F.; GRIFFITHS, T.; HUYS, Q.; GOODMAN, N. The anchoring bias reflects rational use of cognitive resources. *Psychonomic Bulletin & Review*, v. 25, p. 322-349, 2018. DOI: <https://doi.org/10.3758/s13423-017-1286-8>
- LOPES, E.; RUIZ, T.; DOS ANJOS, F. A ocupação urbana no Litoral Norte do RS, e suas implicações no turismo de segunda residência. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, n. 2, p. 426-441, 2018.
- LOPES, R. A tragédia que igualou todos. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, p. 16, 9 set. 2023.
- MENDONÇA, R.; SIMÕES, P. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 187-235, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000200012>
- ORLOVE, B.; SHWOM, R. MARKOWITZ, E.; CHEONG, S. Climate decision-marking. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 45, p. 271-303, 2020. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-012320-085130>
- OSTROM, E. *A polycentric approach for coping with climate change*. Policy Research Working Paper 5095. Washington: World Bank, 2009.
- PARSONS, S.; ZABARENKO, D. *Dicionário das COPs: o que significam os jargões e as siglas das negociações climáticas na ONU*. 6 dez. 2019. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br> Acesso em: 25 jan. 2024.
- PORTZ, L.; GRUBER, N.; STROHMAECKER, T.; MANZOLLI, R. Iniciativas de manejo de dunas frontais como medidas de controle de erosão no estado do Rio Grande do Sul. In: GOSO, C. (ed.) *Nuevas miradas a la problemática de los ambientes costeros: sur de Brazil, Uruguay y Argentina*. Montevideo: DIRAC, 2014, p. 9-23.
- SBICCA, A. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. *Estudos Econômicos USP*, São Paulo, v. 44, n.3, p. 579-603, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612014000300006>

SILVA, A.; TOLDO JUNIOR, E.; VAN ROOIJEN, A.; ABREU, C.; RODRIGUES FILHO, J.; ROCHA, R.; AQUINO, R. Inundação costeira por elevação do nível do mar em Imbé e Tramandaí - RS. *Revista Brasileira de Cartografia*, v. 72, n. 3, p. 541–557, 2020. DOI: 10.14393/rbcv72n3-48706.

SIMON, H. *O comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1965.

TABAJARA, L.; WESCHENFELDER, J. Recuperação de dunas frontais em área degradada por sangradouro na praia de Xangri-Lá/RS. *Gravel*, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2011.

TELLES, T.; VIEIRA FILHO, J.; RIGHETTO, A.; RIBEIRO, M. *Desenvolvimento da agricultura de baixo carbono no Brasil*. TD 2638. Brasília: IPEA, 2021.

TOMAZELLI, L.; DILLENBURG, S.; BARBOZA, E.; STRIM, J. O sistema de dunas eólicas transgressivas do Litoral Norte do RS. In: *ANAIS...Congresso da Associação Brasileira de Estudos do Quaternário*, 9. Recife, 12 a 19 out. 2003. Disponível em: <https://www.abequa.org.br> Acesso em: 25 jan. 2024.

VIEGAS, T.; CONTE FILHO, C.; CARVALHO, V. Crise fiscal no Rio Grande do Sul: uma investigação dos determinantes da dívida pública estadual no período recente. *Estudos do CEPE*, Santa Cruz do Sul, v. 50, p. 57-70, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17058/cepe.v0i50.14212>

Avances y desafíos de la transición climática justa en América Latina: Proyecciones desde una perspectiva de gobernanza multinivel con foco en el desarrollo sostenible de sus territorios

Amalia Margarita Stuhldreher¹

Introducción

Con el comienzo de la tercera década del siglo XXI el mundo se vio confrontado con el reto de una pandemia global, donde se además se explicitaban los condicionamientos impuestos por un contexto internacional convulso marcado desde el cambio de milenio por rápidos cambios, riesgos e incertidumbre, con debilitamiento de las instancias multilaterales. En el marco del escenario pos-pandémico y de disputa hegemónica a nivel internacional, se plantea desde febrero de 2022 un asunto propio del área de seguridad como la Guerra en Ucrania, que conlleva una fuerte reincorporación de las consideraciones geopolíticas en particular en materia de energía, lo que impacta en los intentos de descarbonización y los esfuerzos en términos de transición climática. Al respecto, de acuerdo con Cristina Monge (2023) puede caracterizarse a la gobernanza de la agenda climática como compleja, multilateral y policéntrica: pese a sus evidentes debilidades ha sido capaz de producir avances en la lucha contra la crisis climática, asumiendo el formato de una red de redes, un denso entramado de iniciativas públicas, privadas, sociales,

¹ ORCID: 0000-0002-0918-3099. Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS), sede Tacuarembó, Centro Universitario (CENUR) Noreste de la Universidad de la República (UDELAR)

tecnológicas, de conocimiento y de espacios intersectoriales. Por lo tanto, la complejidad para garantizar el cumplimiento de lo acordado es indudable, aunque en la actualidad dicha senda se presenta como la única viable. Fuertemente dependiente del contexto global, la transición ecológica con su correlato climático constituiría una oportunidad para dar un salto cualitativo en el contexto de la crisis energética provocada por la invasión de Ucrania. Considerando dicho contexto global y siguiendo a Damián Rodríguez Díaz (2022), puede afirmarse que en un mundo abocado a la recuperación post pandemia y a paliar los múltiples shocks que está provocando la mencionada guerra, - donde además se han exacerbado las transformaciones estructurales de las actuales tendencias desglobalizadoras,- resulta imperioso replantear la relevancia de la integración regional y del regionalismo para hacer frente a la denominada triple brecha, digital, ecológica y socioeconómica. A esto se suman los niveles nacionales y subnacionales, con sus implicancias territoriales.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente análisis adopta una perspectiva de gobernanza multinivel y multiactoral para identificar oportunidades y desafíos del regionalismo en América Latina y su potencial para la articulación de instrumentos como la Agenda 2030 y los ODS, poniendo foco en el espacio del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y algunos de sus países miembros. En particular se explicitan los procesos por los que ha atravesado Uruguay, incluyendo repercusiones en algunos de sus territorios. Partiendo de la conceptualización de desarrollo humano sustentable (GRIFFIN 2001, BERTONI ET AL. 2011), este trabajo analiza dinámicas del bloque en función de los formatos normativo-institucionales y juegos de actores de cara al impulso de las energías renovables dado su contribución a la mitigación del cambio climático. Se exploran así aprendizajes y reflexiones que surgen en el contexto post-pandémico, procurando identificar elementos que podrían sustentar eventualmente una futura gobernanza climática regional, donde a la vez surgen cuestiones de economía política, así como las diferencias en las políticas

implementadas por los diferentes países en los últimos años y las tensiones concomitantes. Para dicho abordaje se asume una estrategia de corte cualitativo, que abarca revisión periodística, bibliográfica y documental (datos secundarios), así como datos primarios provenientes de entrevistas semi-estructuradas realizadas entre 2017 y 2022 a informantes calificados en Uruguay: se consideran aquí las percepciones respecto a oportunidades y desafíos de la articulación de las políticas energéticas en el MERCOSUR, focalizando las energías renovables, el cambio climático y la situación del Uruguay.

1. Marco analítico

El transcurso de las últimas décadas ha sido fuertemente determinado por factores de quiebre, así como cuestionamientos a la gobernanza internacional, lo que ha llevado a autores como José Antonio Sanahuja (2020) a interpretar eventos como la crisis del 2008 como emergentes que van más allá de lo meramente coyuntural, para evidenciar en realidad una profunda crisis de globalización, entendida como modelo y narrativa hegemónicos, con la culminación de la postguerra fría, marcada por el impulso a la democracia en su versión occidental, al internacionalismo liberal y a la globalización económica, seguida por una etapa subsiguiente denominada como 'postglobalización'. Por su parte, la pandemia del COVID 19 representa para este autor una 'coyuntura crítica' - lo que permite entenderla como una 'crisis dentro de otra crisis': todo esto tendría connotaciones refundantes de las correlaciones de fuerzas, de redefinición de normas e instituciones propias de la estructura social, económica y política, con vistas a construir nuevos principios y criterios de legitimidad. Según un trabajo de inspiración neogramsciana del mismo autor (SANAHUJA, 2022a), podría utilizarse la categoría "interregno" para una descripción del actual tiempo histórico: dicha noción conllevaría una crisis orgánica marcada por las contradicciones de una economía global altamente transnacionalizada y financiarizada, pero que iría más

allá del fenómeno económico para incluir la política internacional, marca por la inestabilidad sistémica y de erosión de los consensos vigentes en décadas anteriores, tanto en el plano de la política internacional como en el ámbito interno.

En cuanto a la noción de ‘gobernanza’ cabe decir que dicho concepto fue objeto de debate desde la década de los ‘90, estableciéndose una discusión sobre el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global propuesta por la Commission on Global Governance (1995) de Naciones Unidas. Así surgieron posicionamientos críticos desde visiones académicas y político-diplomáticas que cuestionan ese formato ‘adaptativo’ o ‘funcional’ de la gobernanza en clave global. En términos de Charles Roger et al. (2022), la gobernanza global ha sido visualizada tanto como objeto de estudio en sí mismo, así como una forma de ‘ver’ a la política mundial, con implicancias respecto a la política ‘más allá del Estado’. Cabe mencionar que entre las temáticas abordadas desde la perspectiva de la gobernanza global surgen con fuerza particular cuestiones medioambientales, economía y salud global, mientras que tópicos importantes como migración y derechos humanos han sido menos abordados desde dicha perspectiva. En los hechos, durante las últimas décadas emergieron en América Latina distintas iniciativas integracionistas que buscaron conjugar una gobernanza regional ‘alternativa’ (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), mientras que también surgían esquemas contrapuestos como la Alianza del Pacífico o el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Pese a esta fragmentación, autores como Riggiozzi y Wylde (2018) vinculan explícitamente la noción de la gobernanza con la temática del desarrollo, subrayando los elementos institucionales y el espectro de actores como factores cruciales de los procesos de integración regional. Todo esto confirma la pertinencia del abordaje de la gobernanza regional latinoamericana distinguiendo la especificidad de distintas áreas temáticas. En ese sentido, posando

la mirada en el desarrollo sostenible y la descarbonización, distintos instrumentos establecidos por la comunidad internacional como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París ponen de manifiesto el vínculo entre la cuestión energética y el cambio climático. A esto se suma el Acuerdo de Escazú, surgido en el ámbito latinoamericano y que entró en vigencia en abril de 2021 con el objetivo de reafirmar el derecho de las comunidades a la información, a la participación y a la justicia. Cabe remarcar que pese a que la segmentación de los mecanismos de gobernanza internacional en materia energética no ha favorecido el surgimiento de vasos comunicantes claros entre esos temas, en el marco de las políticas nacionales existen eventuales oportunidades para internalizar compromisos establecidos a nivel internacional, lo que resulta relevante para la reconversión de las matrices energéticas de los países del MERCOSUR y contribuir a una transición energética justa.

Lo desafiante de dichos cambios queda evidenciado en un Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que alude al comienzo de la nueva era geológica del “Antropoceno”, dado el carácter eminentemente antropogénico de los riesgos que enfrenta el planeta: en particular el cambio climático, donde las acciones de los Estados, los niveles territoriales y las comunidades locales resultan estratégicos (UNDP, 2020). Asimismo los aportes de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) de las Naciones Unidas evidencian la seriedad de la crisis climática (WMO, 2020). En términos de acciones, la Cumbre climática impulsada por la Administración Biden en abril 2021 puso de manifiesto algunos reposicionamientos de Estados Unidos en materia ambiental, focalizando las energías renovables y apuntando a un recorte de emisiones de entre un 50% y un 52% en 2030 respecto a los niveles de 2005. Un año más tarde, durante la Cumbre de las Américas de junio de 2022 el gobierno de Estados Unidos dio a conocer una serie de medidas para enfrentar la crisis climática, crear empleos verdes y reforzar la seguridad energética, procurando impulsar el comercio y la inversión

energías renovables en el continente y promoviendo la colaboración regional a través de la iniciativa de Energía Renovable para América Latina y el Caribe (RELAC).²

En lo que hace al accionar de otros actores internacionales como la Unión Europea (UE), autores como Sanahuja (2022b) visualizan algunas propuestas como el Pacto Verde previo a la pandemia y el programa Next Generation EU aprobado en julio de 2020 como iniciativas que no corporizan simples estrategias sectoriales de descarbonización y lucha contra el cambio climático, sino que constituyen impulsos hacia una transición ecológica que promueva un ciclo de inversión, transformación productiva, crecimiento y empleo orientado a la sostenibilidad. En relación al vínculo con la UE, después de alcanzar un acuerdo ‘en principio’ en junio de 2019 en torno al acuerdo ‘en principio’ en materia comercial con el MERCOSUR, se produjo un impasse en función de diferentes planteamientos que incluyen las preocupaciones medioambientales de los socios europeos. No obstante, el debate en torno a una posible salida “verde” de la pandemia, así como la crisis energética producto de la Guerra de Ucrania ha colocado al vínculo birregional en una luz diferente. En la visión de Verdes-Montenegro y Jeger (2022), para los países latinoamericanos y caribeños, afectados por las crisis en distintos niveles (social, financiero, etc.), resulta fundamental el relacionamiento con la UE, que propone una agenda más amplia que la de otros actores externos. Al respecto, resulta significativa la agenda social y la transición verde como dos de los ejes medulares de la cooperación birregional. En lo que refiere al MERCOSUR, los autores señalan que aún reconociendo que los desafíos de economía política han demorado la ratificación de lo acordado entre las dos regiones, este tipo de acuerdos de asociación no debieran interpretarse como meros acuerdos de libre comercio, sino que debe tomarse en cuenta

² Ver: https://elpais.com/internacional/2022-06-09/estados-unidos-lanza-una-propuesta-para-luchar-contra-el-cambio-climatico-en-la-cumbre-de-las-americas.html?rel=buscador_noticias.

tanto su dimensión geopolítica, como también su capacidad para promover el diálogo sobre políticas, convergencia regulatoria y transformación productiva para las transiciones digital, verde, con la reconstrucción del contrato social. Sin embargo, a las reservas históricas por parte de algunos países europeos respecto al acuerdo birregional se suman las protestas a comienzos de 2024 por parte de los agricultores europeos, que cuestionan en forma radical dicho acuerdo. Asimismo, cabe considerar la perspectiva de las elecciones para el Parlamento Europeo, con un posible fortalecimiento de la ultraderecha, que cuestiona las políticas ambientales y climáticas.

Por otra parte, desde otra perspectiva, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) ha expresado sus críticas en cuanto a la falta de medidas drásticas para una salida pos-COVID 19 en clave efectivamente “verde”, sin dejar de reconocer la potencialidad de la generación de electricidad renovable y la producción de coches eléctricos, así como la generación de empleo en el área de las energías limpias.³ En forma coincidente, los estudios de la CEPAL referidos a la construcción del futuro visualizan a las energías renovables como una de las sendas para superar la crisis climática y como posible clave de la recuperación post-pandémica (CEPAL, 2020). Debe además mencionarse que la comunidad internacional apunta a triplicar la potencia mundial de energías renovables - poniendo foco en la solar y eólica y, en menor medida, hidráulica - hasta 2030, lo que se ha convertido en el hilo conductor de las cumbres internacionales más recientes en las que se abordan las políticas climáticas. Así en la reunión del G20, celebrada en la India en septiembre de 2023 se alcanzó el compromiso de aspirar a dicha meta, lo que implicaría pasar de los más de 3.500 gigawatios (GW) instalados actualmente a unos 11.000 GW a finales de esta década. Concretamente la idea de

³ Ver: https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-11-04/la-agencia-internacional-de-la-energia-calcula-que-las-ultimas-promesas-dejarian-el-calentamiento-global-en-solo-18-grados.html?rel=buscador_noticias

multiplicar por tres las energías limpias constituye un aspecto central para limitar a 1,5 grados el calentamiento global respecto a los niveles preindustriales, siguiendo al Acuerdo de París. Como correlato, en una cumbre informal realizada en octubre de 2023 en Madrid por el gobierno de España (en ejercicio entonces de la pro-tempore de la UE) y por la AIE, treinta y cinco países han abordado la cuestión energética y climática y definiendo que todos los países asumirían la meta de multiplicar por tres las renovables en la COP 28 de noviembre de 2023 en Dubái.⁴ Asimismo, más de veinte organizaciones de la sociedad civil de Latinoamérica y el Caribe han dirigido en noviembre de 2023 una carta abierta al presidente brasileño, manifestando sus preocupaciones frente a la crisis climática, a la vez de exhortar a que bajo la presidencia de Brasil del G-20 durante 2024 promueva soluciones para la región.⁵

2. Energías renovables en el MERCOSUR y la visión de Uruguay

Siguiendo a Anna Ayuso (2022) no pueden negarse las dificultades del bloque MERCOSUR para establecer estándares comunes y políticas homogéneas considerando las notables diferencias entre sus miembros (tamaño, población, peso económico e incluso niveles de desarrollo), a lo que se suman las crisis económicas que afectaron en forma sucesiva a la región debido a su vulnerabilidad a los shocks externos, su dependencia de la exportación de materias primas y la falta de financiamiento interno, lo que promovió políticas defensivas y relativizó la solidaridad entre sus miembros. Sin embargo, aunque estos factores no permitieron la profundización de la integración y estimularon las fuerzas centrífugas, de todas formas el

⁴ Ver: https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2023-10-02/triplicar-las-renovables-en-2030-se-convierte-en-el-mantra-de-la-lucha-climatica-internacional.html?sma=climaymedioambiente_2023.10.04_2&utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=climaymedioambiente_2023.10.04_2

⁵ Ver: <https://elpais.com/america-futura/2023-11-27/carta-abierta-a-lula-la-oportunidad-latinoamericana-en-el-g-20.html>

MERCOSUR representaría según la autora la organización con mayor potencial en la región, constituyendo su éxito o fracaso un indicador de la salud del regionalismo latinoamericano. Pese a ello, como señala Damián Rodríguez Díaz (2022), tras más de treinta años de existencia, el bloque enfrenta un escenario global de disputa geopolítica y un futuro que se afectado por la falta de certeza respecto a las diferentes posiciones de sus Estados miembros sobre la forma, el funcionamiento y la estrategia de inserción internacional. Estas visiones divergentes determinan una ‘tensión irresuelta’ entre modelos de desarrollo diferentes.

Teniendo en cuenta la evolución del bloque, marcada por su énfasis en la dimensión económico-comercial, puede constatar el zigzagueante desarrollo de un esquema institucional-normativo que buscó impulsar las energías renovables. En relación a cómo este tipo de fuentes son percibidas, este trabajo presenta los resultados de una serie de entrevistas semi-estructuradas realizadas en Uruguay de 2017 a 2022 y que reflejan la evolución de las valoraciones de referentes del área pública del gobierno del Frente Amplio, así como referentes del gobierno de coalición liderado por el presidente Lacalle Pou (Partido Nacional) desde marzo de 2020. Así, en 2017 y 2018 referentes de la Dirección Nacional de Energía (DNE) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) reportaban sobre dificultades de articulación en el bloque desde hacía años,⁶ con un debilitamiento de ámbitos de concertación como el SGT N°9 (encargado de los temas de energía), que no se reunía desde 2011. No obstante, la entonces Directora de Energía enfatizaba el potencial articulador de la institucionalidad del MERCOSUR, aunque resultaran claras las limitantes determinadas por políticas discordantes y evoluciones divergentes de las matrices energéticas nacionales.⁷ A la vez, durante esa etapa se fortaleció la infraestructura energética a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), lo que favoreció el incremento

⁶ Entrevista realizada el 8/8/2018 a Wilson Sierra (DNE), Uruguay.

⁷ Entrevista realizada el 31/7/2017 a Olga Otegui (Directora de la DNE), Uruguay.

significativo del comercio de energía en el bloque dados los excedentes generados por la participación de las energías renovables en la matriz energética uruguaya. Pese a esto, eran evidentes las trayectorias diferenciadas de los países: en junio 2019 los entonces presidentes Macri y Bolsonaro sueñaban en una Declaración conjunta el peso estratégico de las reservas y producción de petróleo y gas natural de los yacimientos de Pre-Sal y Vaca Muerta, a la vez que hacían mención de la bioenergía y los biocombustibles como claves para la seguridad energética, el desarrollo económico y la protección medioambiental.

Cuando se acercaba la culminación del gobierno del FA en Uruguay referentes de la DNE visualizaban positivamente el intercambio comercial energético en el bloque, con una retroalimentación virtuosa entre aspectos económicos y ambientales a partir de la expansión de las energías renovables. Al alcanzarse un acuerdo 'en principio' entre el MERCOSUR y la UE, funcionarios del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) manifestaban expectativas positivas respecto a la innovación tecnológica a nivel doméstico, así como en sectores industriales argentino y brasilero, con potencial para impulsar la cooperación regional.⁸ Esta perspectiva se diferenciaba de la perspectiva de funcionarios que desde la Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) representaban al Uruguay en las negociaciones internacionales sobre cambio climático: respecto a las posibilidades reales de los espacios de articulación de la región latinoamericana hacia afuera se remarcaban las condicionantes de la primacía de intereses económicos y geopolíticos por sobre los de tenor ambiental y climático.⁹ En relación a la articulación del bloque hacia adentro, el referente en Uruguay de una organización internacional

⁸ Entrevista realizada el 24/7/2019 a Ignacio Lorenzo, presidente del Grupo de Coordinación del SNRCC.

⁹ Entrevista efectuada el 26/7/2019 a Walter Oyancabal, Unidad de Cambio Climático, MGAP.

ligada al combate al cambio climático como la Food and Agricultural Organization (FAO) señalaba la hipoteca de heterogeneidad de los países del MERCOSUR por sus diferencias de tamaños y orientaciones en materia energética.¹⁰

Al asumir en marzo de 2020 el gobierno encabezado por Lacalle Pou se expresó la intención de dar continuidad a la cooperación energética regional existente incluso antes del MERCOSUR: desde el MIEM el ministro Omar Paganini consideraba a la Cuenca del Plata como área integral de complementación con los países del MERCOSUR, en especial Argentina y Paraguay. No obstante, al conmemorarse los treinta años de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 2021 emergieron con claridad las discrepancias de los socios respecto a la proyección futura del bloque, donde desde la presidencia del Uruguay se apuntó a la flexibilización de las negociaciones comerciales, aunque se valorara positivamente la comercialización de energía entre los países miembros sobre la base de las energías renovables. Por otra parte, la asunción de de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva como presidente de Brasil en enero de 2023 conllevó también un cambio en la agenda energética, dado su carácter clave tanto a escala regional como global (Frenkel, 2022): en los hechos las posturas negacionistas del cambio climático y antiambientalistas de Bolsonaro habían marcado tanto el relacionamiento con Europa y Estados Unidos, así como también habían afectado la evolución de la transición energética y el impulso de las llamadas “inversiones verdes” a nivel regional.

Desde la visión de la Unidad Ambiental del MIEM de Uruguay durante el gobierno de Lacalle Pou se subrayaba el potencial de los vínculos establecidos en el bloque: “Probablemente tendríamos que sacarle más juego al MERCOSUR, energéticamente hablando, ya que tenemos una lógica de compartir recursos, hay Acuerdos firmados, tenemos represas conjuntas”. En ese sentido,

¹⁰ Entrevista realizada el 24/7/2019 a Vicente Plata, Representación de FAO en Uruguay.

los referentes mencionaban las exportaciones de energía a Brasil durante 2021, lo que implicó un ingreso significativo de divisas al país, aunque fuera a partir de encender centrales térmicas en Uruguay, lo que afecta su balance de emisiones de GEI: “¿Pero cómo íbamos a dejarlos sin energía? De todas formas es un ‘trade-off que no es fácil, que podría solucionarse si prendemos la térmica con hidrógeno verde”.¹¹

A nivel regional se dieron algunos avances cuando en octubre de 2022 se llevó a cabo en Buenos Aires una reunión ministerial de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): en esa ocasión la presidencia pro tempore a cargo de Argentina logró impulsar un documento de posición regional sobre cambio climático y acceso a la financiación climática de cara a la COP27 que se realizaría en Egipto en noviembre de dicho año. A la vez, tras la asunción del nuevo gobierno en Brasil en enero de 2023 se dieron algunas señales, con el relanzamiento de la agenda verde a nivel interno y externo: así, en el marco previo a la VII Cumbre de enero de 2023 de la CELAC en Buenos Aires el presidente Lula da Silva junto con su par argentino Alberto Fernández señalaron explícitamente la importancia de la integración de la política energética con foco en las energías renovables en el MERCOSUR. Por su parte, el presidente brasileño expresó la intención de concretar el acuerdo con la UE, trascendiendo las discrepancias surgidas en materia ambiental, en particular durante el anterior gobierno de Jair Bolsonaro.¹² Asimismo, en su visita a los Estados Unidos a mediados de febrero de 2023, Lula manifestó su motivación para “recolocar a Brasil en la geopolítica mundial”, añadiendo que Brasil tomará “muy en serio este tema del clima” e invitando al presidente Biden a construir juntos “gobernanza

¹¹ Entrevista realizada el 4/8/2022 a María José González, Co-Coordinadora de la Unidad Ambiental del MIEM.

¹² Ver: https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2023/1/lula-y-alberto-fernandez-anunciaron-que-trabajarán-en-la-creación-de-una-moneda-comun-sudamericana/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=manana

mundial más fuerte” en la materia.¹³ Dichas señales son especialmente significativas si se tiene en cuenta la afirmación de Camilo López Burián (2023) respecto a que la política brasileña ha sido históricamente una pieza clave para comprender el posicionamiento político de América Latina.

También a nivel de la región latinoamericana cabe señalar que a fines de mayo de 2023 los líderes de los doce países sudamericanos manifestaron el compromiso de restablecer un diálogo regular para impulsar la integración regional, promover la cooperación y proyectar la voz de América del Sur a nivel mundial. Con ese objetivo se llegó al ‘Consenso de Brasilia’, que estableció un grupo de contacto liderado por los Ministros de Relaciones Exteriores de América del Sur para evaluar las experiencias de los distintos mecanismos de cooperación regional y esbozar una Hoja de Ruta para fortalecer este diálogo y la integración sudamericana, donde fueron priorizados temas como el cambio climático y la energía (Consenso de Brasilia, 2023).

Otra señal significativa a nivel regional surgió a fines de octubre de 2023 cuando en el marco de la Semana del Clima de América Latina y el Caribe los Ministros de Medio Ambiente de la región alcanzaron en Panamá una posición consensuada en forma unánime para llevar a la COP 28 a celebrarse en Dubái: el acuerdo abarcó seis temáticas, entre las cuales figuraban temáticas ligadas al cambio climático, biodiversidad, contaminación, género y ambiente, educación ambiental, así como consumo y producción sostenible. Asimismo se aprobó una declaración de 51 puntos que establecía la agenda ambiental para los próximos años y exhortaba al mundo desarrollado a apoyar la adaptación al cambio climático de las naciones de la región, en particular a través de la movilización de recursos por un monto de 100.000 millones de dólares anuales. A la vez, los países de la región manifestaron su compromiso con iniciativas nacionales y regionales que

¹³ Ver: <https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2023/2/lula-y-biden-destacaron-que-la-democracia-triunfo-en-sus-paises/>

promuevan un futuro energético sostenible, para afianzar la seguridad energética, impulsar la interconexión e integración energética, fomentar la estabilidad de los mercados y garantizar una transición energética justa, limpia y sostenible. Considerando la trayectoria de la región en la temática, con dificultades para posicionarse en forma conjunta en las instancias globales, este consenso fue destacado por el director regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Juan Bello.¹⁴ Finalmente, en la propia cumbre de Dubái los Estados participantes acordaron realizar una transición o transitar - "transitioning away", en la expresión en inglés - para dejar atrás los combustibles fósiles en los sistemas energéticos, de manera justa, ordenada y equitativa, acelerando la adopción de medidas en este decenio crítico, con el fin de lograr el cero neto para 2050, lo que contribuye a reposicionar las energías renovables en la ecuación energética mundial.

3. Energías renovables y cambio climático: Uruguay vis à Argentina y Brasil

En la visión de especialistas del IRENA (International Renewable Energy Agency) como Scholten et al. (2019), el desarrollo de las energías renovables influirá sobre los patrones de cooperación y conflicto entre países, conllevando impactos geopolíticos. Teniendo en cuenta que gran parte de las energías renovables se destina a los sistemas eléctricos, los expertos visualizan que a futuro se tenderá hacia una 'regionalización de las relaciones energéticas', generando un desplazamiento de redes globales hacia otras de alcance regional, lo que conduciría al surgimiento de 'comunidades de redes' centradas en bloques económicos.

¹⁴ <https://www.elobservador.com.uy/nota/latinoamerica-y-caribe-acuerdan-una-posicion-comun-sobre-medioambiente-para-llevar-a-la-cop28-20231027102955>

Según datos de IRENA (2016: 11), en América Latina las políticas públicas fueron decisivas para fomentar la inversión en renovables, destacando Brasil, Chile, México y Uruguay, valorados por sus marcos jurídicos, institucionales y administrativos. Más allá de esas coincidencias, la evolución de los países del MERCOSUR evidencia divergencias en sus perfiles productivos, marcos normativos, políticas sectoriales y asignación de recursos. Tomando valores absolutos Brasil y Argentina son los que lograron los mayores niveles de inversión: González Jauregui (2022) subraya el papel de China, cuyos bancos comerciales han priorizado préstamos en energías renovables. En ese rubro Argentina alcanza el primer lugar, seguido por Brasil, pese a que no sean parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. En Argentina, en el marco del Plan RenovAr iniciado en 2016 sobresalen las inversiones chinas en plantas de energía eólica y solar. En Brasil cabe mencionar las inversiones chinas en energía hidroeléctrica, junto con la energía eólica, destacando el hecho de que con Brasil se han establecido vínculos en materia de investigación y desarrollo conjunto en el sector de energías renovables.

Siguiendo a Natalia Carrau (2022) puede afirmarse que Uruguay presenta luces y grandes sombras en sus intentos de concebir su desarrollo en términos de justicia ambiental. Por una parte, ha apostado a algunas políticas emblemáticas, como la reconversión de su matriz energética con claras implicancias para la mitigación de la crisis climática y el diseño de una institucionalidad capaz de asumir los compromisos globales del país ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En comparación con Argentina y Brasil, el caso uruguayo resulta especialmente significativo en términos relativos en lo tocante a los montos de las inversiones en energías renovables. Cabe mencionar que desde 2004 se generó un debate nacional para establecer una nueva política energética, que incluyó al Estado, sector privado, academia y actores sociales.¹⁵

¹⁵ Entrevista realizada el 31/7/2017 a Olga Otegui (Directora de la DNE), Uruguay.

Sobre la base de esos acuerdos en 2008 el Poder Ejecutivo efectuó una proyección al 2030, planteando la independencia energética y tomando en cuenta explícitamente el marco de la integración regional. En principio se proyectó generar 500 MWh con “nuevas” energías renovables para el 2050, lo que en los hechos fue superado por una evolución fue mucho más dinámica: ya 2017 el 98% de la energía eléctrica generada era de carácter renovable, con la producción más alta de los diez años anteriores: 14.363,90 GWh y con una tendencia consolidada en un marco normativo que impulsó expresamente las energías renovables.

Con la llegada en 2020 de la nueva coalición de gobierno, desde el MIEM se buscó revisar la gestión integral de la política energética, para corregir la sobrecontratación de energía eólica: considerando que se había generado una sobreproducción respecto a lo planteado en el Acuerdo Interpartidario (500 MWh de eólica), que actualmente alcanza los 1.500 MWh. Este particular desarrollo de la energía eólica fue conceptualizado por autores como Reto Bertoni y Pablo Messina (2023) como ‘revolución eólica’, lo que ha posicionado positivamente al país, que fue elegido entre más de 100 países para recibir apoyo del Fondo Conjunto de Naciones Unidas para la implementación de los ODS. Pese a esto, el gobierno cuestionaba el hecho de ocasionalmente la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) debe por contrato pagar el excedente generado sin que éste sea despachado, con pérdida de energía, mientras que en otras ocasiones se recurre a la eólica y no se despacha la hidráulica. En consecuencia, aunque valorara positivamente el Acuerdo Interpartidario en la materia, el Subsecretario Walter Verri manifestaba la necesidad de revisarlo como primer desafío de política energética, subrayando que la apuesta por las renovables constituía un camino irreversible para Uruguay, con reconocimiento internacional.¹⁶

De acuerdo al informe REN21 (2021) Uruguay se ha convertido en el segundo país del mundo considerando la

¹⁶ Entrevista realizada el 9/7/2020 al Subsecretario Walter Verri (MIEM).

participación de las energías renovables en la matriz energética.¹⁷ Desde el MIEM se vislumbraban cuatro pilares en diferentes etapas: durante la denominada “primera transición” Uruguay había avanzado en un primer pilar descarbonizando su matriz eléctrica (llegando a un 97% de energía generado en forma renovables), a la vez que se consolidaba el segundo pilar relativo a la eficiencia energética junto con el tercer pilar de la electrificación “verde”. Para la “segunda transición” se apuntaba al cuarto pilar, esto es, a los denominados sectores difíciles de descarbonizar (‘hard-to-abate-sectors’), donde ya no es eficiente utilizar energía eléctrica, sino por ejemplo hidrógeno verde para fabricar combustibles, o utilizar biocombustibles.¹⁸ En ese contexto, el gobierno de Lacalle Pou apuntó a la llamada “Economía del Hidrógeno”, a fin de profundizar la descarbonización del sector energético y la producción de materias primas: como ventajas del país para producir de hidrógeno los funcionarios del MIEM visualizaban las posibilidades del hidrógeno para ser exportado, a la vez de consumido localmente en forma directa y en industrias relacionadas a la producción de materias primas y química verde, para consumo local o exportación. En un principio se buscó un primer piloto de Hidrógeno Verde, basado en la articulación de esfuerzos públicos y privados.¹⁹ Esto se concretó a través de un Plan piloto de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), que implicó una

¹⁷ Para más detalles véase: https://www.ren21.net/gsr-2021/chapters/chapter_01/chapter_01/

¹⁸ Entrevista realizada el 4/8/2022 a María José González, Co-Coordinadora de la Unidad Ambiental del MIEM.

¹⁹ Ver: [https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/hidrogeno-verde-eslabon-clave-para-completar-transicion-energetica#:~:text=Actualmente%20el%20m%C3%A9todo%20que%20se,\)y%20ox%C3%ADgeno%20\(O2\)](https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/hidrogeno-verde-eslabon-clave-para-completar-transicion-energetica#:~:text=Actualmente%20el%20m%C3%A9todo%20que%20se,)y%20ox%C3%ADgeno%20(O2))

inversión de diez millones de dólares, buscando generar al menos 1,5 MW.²⁰

Por otra parte, desde la Unidad Ambiental del MIEM se señalaba que el lanzamiento de la Hoja de Ruta del Hidrógeno Verde debía considerarse en el contexto de una nueva geopolítica energética: “Ya no son los países petroleros los que están arriba de la montaña, sino todos los que tengamos viento y sol para producir un vector energético nuevo como el hidrógeno verde. Tenemos que posicionarnos en una competencia global, a la vez de traccionar nuestra propia descarbonización para bajar las emisiones de GEI a nivel nacional”.²¹ De esa forma la apuesta pasaba por descarbonizar el transporte y la industria, donde el hidrógeno verde poseería un fuerte potencial para transporte de larga distancia, transporte pesado, transporte marítimo y aéreo, a lo que se sumaban las posibilidades de exportación, ya sea en forma de combustible, fertilizantes verdes o materias primas: “En ese sentido, el hidrógeno es como una navaja suiza (...) La Hoja de Ruta es ambiciosa porque se trata de agregar valor a la energía convirtiéndola en un producto exportable, en un contexto de incertidumbre porque no hay precio. Hay que observar lo que pasa en el mundo e ir acompañando con precaución”.²²

Sin embargo, desde una perspectiva de gobernanza multinivel y multiactoral debe destacarse que desde el nivel territorial se expresaron fuertes resistencias respecto a algunos proyectos por sus implicancias ambientales, dado el intensivo uso del agua, así como cuestionamientos respecto a la factibilidad de proyectos que

²⁰ Véase las declaraciones del Director de Energía al respecto: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-desarrollo-de-energias-renovables-es-un-gran-paraguas-para-el-pais-2022721123245>

²¹ Entrevista realizada el 4/8/2022 a María José González, Co-Coordinadora de la Unidad Ambiental del MIEM).

²² Entrevista realizada el 4/8/2022 a María José González, Co-Coordinadora de la Unidad Ambiental del MIEM).

demandan fuertes inversiones.²³ En la actualidad en el país se identifican diversos proyectos de producción de combustibles verdes: dos instalaciones en escala piloto, dos plantas industriales en los departamentos de Tacuarembó y Paysandú cuya producción se destinará a exportación, así como la posible instalación de un parque productivo en la plataforma marítima uruguaya (BOESE CORTÉS Y SOTO, 2023, p. 79). Dichos proyectos se encuentran en distintas fases de avance y se estima que los primeros en operar lo harían eventualmente a partir de 2025. A esto se suman nuevas propuestas presentadas al gobierno en proceso de análisis, como una iniciativa de inversión que implicaría el departamento de Rocha.²⁴ Como señalan Camila Cabrera y Martina Rodríguez (2023), el surgimiento del hidrógeno verde en la agenda pública y la matriz productiva uruguaya está siendo fuertemente impulsada a partir de la crisis energética de los países centrales, que impone la necesidad de acelerar su transición energética hacia fuentes de energía renovables. Dicha situación crítica se vio agravada a partir del sabotaje a los gasoductos Nord Stream 1 y 2 durante 2022, en el marco del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Teniendo en cuenta este contexto, las autoras entienden pertinente explorar el nacimiento en curso de la industria de los combustibles verdes como el hidrógeno verde en Uruguay en clave de una crisis de la hegemonía hasta ahora vigente en el sistema internacional. Se parte aquí de la premisa de que esta industria no surge como una necesidad de la “periferia”, sino como una necesidad impuesta desde el “centro”. En consecuencia, se argumenta que si no se generan estrategias específicas, en los próximos años podría observarse una incapacidad para impulsar un desarrollo endógeno en dichos territorios, considerando además que Uruguay no cuenta con experiencia previa de producción a escala industrial de

²³ Véase: <https://elpais.com/america-futura/2023-03-09/lider-en-energias-renovables-uruguay-apuesta-al-hidrogeno-verde.html>

²⁴ Véase: <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Un-grupo-saudi-impulsa-megaproyecto-de-hidrogeno-verde-en-Rocha-uc60093>

hidrógeno verde. Por otra parte, de cara a los derechos de la población de los territorios afectados, Diana Pampillón y María Fernández Gómez (2023) subrayan la importancia de instrumentos tales como el acuerdo de Escazú, ya que ofrece un marco adecuado para la valoración de los costos y beneficios ambientales. Dicho instrumento promueve intercambios con la sociedad civil, impulsando ámbitos de comunicación y cooperación: esto sería sumamente significativo en la medida en que incentiva la confianza de las personas en las posibilidades de proteger el hábitat y la biodiversidad de cada territorio, dándoles mayor reconocimiento y legitimando sus luchas. En vista de lo anterior, las autoras consideran primordial entender las transformaciones que suceden a nivel internacional, lo que permite una mejor comprensión de las incertidumbres y sus repercusiones en los demás niveles. A su vez, también se considera indispensable el equilibrio entre las acciones del Estado, de la sociedad civil y del mercado para lograr un desarrollo económico, social e institucionalmente estable, fomentando los procesos democratizadores que promuevan la gobernanza multinivel y multiactoral.

Conclusiones y perspectivas a futuro

El presente trabajo asume una perspectiva de desarrollo humano sustentable, que considera la Agenda 2030, los ODS y el Acuerdo de París, el Acuerdo de Escazú, así como los impactos sobre los procesos globales del contexto post-pandémico y una posible “salida verde”. Teniendo en cuenta el convulso e incierto contexto internacional, se abordan los avances y desafíos de la transición climática justa en América Latina, procurando efectuar proyecciones desde una perspectiva de gobernanza multinivel y multiactoral centrada en el desarrollo sostenible de sus territorios. Para ello se focaliza el potencial así como las debilidades del MERCOSUR para concertar políticas energéticas que contribuyan al combate al cambio climático impulsando las energías renovables en sus países miembros. Con una mirada específica a la evolución

de las percepciones de diferentes actores en el caso uruguayo, se considera su particular proceso de reconversión de la matriz energética impulsado desde 2008 por gobiernos del Frente Amplio y refrendado luego por un Acuerdo Interpartidario. Este proceso posibilitó tanto a actores públicos como privados realizar exportaciones de energía hacia Argentina y Brasil. En particular, las inversiones en Uruguay se orientaron fuertemente hacia el sector de energía eólica, seguidos por el sector de la biomasa y más recientemente por el sector de energía solar. Tras el cambio de gobierno de 2020 con la asunción de un gobierno de coalición liderado por el presidente Luis Lacalle Pou, las autoridades dieron en principio continuidad a las políticas dirigidas a la sustitución de energía proveniente de combustibles fósiles por energías renovables, abriendo un nuevo campo con la promoción del hidrógeno verde, lo que incluye la definición de una Hoja de Ruta específica que ha sido debatida y cuestionada desde los niveles territoriales.

En cuanto a los países del bloque aquí considerados, si bien la participación del petróleo en la generación de energía ha disminuido en algunos casos, éste sigue siendo la primera o segunda fuente de energía en los tres países analizados. En comparación con Uruguay, las matrices energéticas tanto de Argentina como de Brasil evidencian las diferencias de modelo, dado que se priorizan las energías no renovables, ya sea como fuentes de ingresos o como mecanismo de seguridad energética y soberanía nacional. Al mismo tiempo, los juegos de economía política afectan a las configuraciones de gobernanza regional, así como a los espacios de articulación del MERCOSUR, imponiendo límites a las posibilidades de promover un esquema compartido de gobernanza climática.

La asunción de Lula da Silva en Brasil determinó nuevos posicionamientos y coincidencias con el gobierno saliente de Alberto Fernández en Argentina, con énfasis en la integración energética en el bloque y la importancia de las energías renovables. No obstante, todavía son inciertos los efectos que podrían conllevar

las políticas que impulse el nuevo gobierno encabezado por Javier Milei tras su asunción en diciembre de 2023 en Argentina, con una situación de aguda crisis socio-económica y con una tesitura cercana al negacionismo del cambio climático, que es conceptualizado por el nuevo presidente como ‘un fenómeno natural’, que habría permitido a sectores de izquierda lucrar indebidamente.²⁵

Considerando que las divergencias a la interna del bloque no son nuevas, el presente abordaje en perspectiva de gobernanza multinivel y multiactoral con foco en las energías renovables busca identificar algunos avances y desafíos de la transición climática justa en la región considerada: sin lugar a dudas, la consolidación de la infraestructura energética del MERCOSUR y el fluido intercambio comercial a partir de energías “limpias” contribuyen a la descarbonización de las economías de los países del bloque. Sin embargo, para que la transición energética sea efectivamente justa no pueden perderse de vista las preocupaciones y percepciones de los niveles territoriales, tomando debida cuenta del derecho de las comunidades locales a la información, a la participación y a la justicia ambiental, consagrado en el Acuerdo Escazú.

Referencias

AYUSO, A. Differentiated integration in MERCOSUR: Risks and opportunities for the association with the European Union. **CIDOB notes internacionales**, n° 272, 2022. Disponible en: https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/272/differentiated_integration_in_mercosur_risks_and_opportunities_for_the_association_with_the_european_union

²⁵ Ver: <https://elpais.com/argentina/2023-11-30/un-negacionista-en-la-casa-rosada-la-llegada-de-milei-pone-en-riesgo-la-agenda-ambiental-de-argentina.html>

BERTONI, R., MESSINA, P. The “Wind Revolution” in Uruguay and the Role of the Public Sector in Guiding Energy Transitions. En: LAZARO, L.L.B., SERRANI, E. (Eds). **Energy Transitions in Latin America**. Sustainable Development Goals Series. Springer, Cham, 2023, p. 195-216. https://doi.org/10.1007/978-3-031-37476-0_12

BERTONI, R., CASTELNOVO, C., CUELLO, A., FLEITAS, S., PERA, S., RODRÍGUEZ, J., RUMEAU, D. **¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?**. Montevideo: UDELAR / UCUR / CSE, 2011.

BOESE CORTÉS, I., SOTO, I. **Renewable Hydrogen in Latin America and the Caribbean: Opportunities, Challenges, and Pathways**. LAC Green Hydrogen Action. Santiago de Chile, 2023.

CABRERA, C., RODRÍGUEZ, M. **¿La nueva H2egemonía Verde? El proyecto Tambores Green Hydrogen Hub como un nodo emergente en la red de desarrollo del Hidrógeno Verde en Uruguay**. Monografía para asignatura Sistema Internacional, Gobernanza y Cooperación para el Desarrollo. Licenciatura en Desarrollo / Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR, 2023.

CARRAU, N. Inserción internacional y modelos de desarrollo: implicancias a partir de la justicia ambiental. En: RODRÍGUEZ, D. (Coord.), BARCELÓ, N., CARRAU, N., BITTENCOURT, G. **El futuro del MERCOSUR. Una mirada interdisciplinaria desde Uruguay**. Montevideo: FES Uruguay, Diciembre de 2022, p. 27-34. CEPAL. **Construir un futuro mejor Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.

Commission on Global Governance. **Our Global Neighbourhood**. Oxford University Press, 1995.

Consenso de Brasilia. **Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur**. Segunda Reunión del Grupo de Contacto Ministros de Relaciones Exteriores. Nueva York, 2023.

FRENKEL, A. El Mercosur se dobla pero (aún) no se rompe. **Nueva Sociedad, Opinión**, julio 2022.

GONZÁLEZ JAUREGUI, J. Agenda 2030 y cooperación de China para el desarrollo sostenible. En: ALTMANN-BORBÓN, J. RIVERO SOTO, S. (Eds.). **Dimensiones de la diplomacia de China en América Latina y el Caribe**, San José, Costa Rica: FLACSO, 2022, p. 55-73.

GRIFFIN, K. Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. In: IBARRA, P. y UNCETA, K. (Eds.) **Ensayos sobre el desarrollo humano**, Barcelona: Ed. Icaria, 2001, p. 25-40.

IRENA. **Análisis del mercado de energías renovables: América Latina**. IRENA: Abu Dabi, 2016.

MONGE, C. La gobernanza de la agenda climática: compleja, policéntrica y llena de imperfecciones. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, N^o 134, p. 75-90, septiembre de 2023. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.75

LÓPEZ BURIÁN, C. El triunfo de Lula en Brasil. La reacción de la ultraderecha, el escenario de gobierno y su posible política exterior. **Análisis Carolina** 3/23. Madrid: Fundación Carolina, 2023.

PAMPILLÓN, D., y GÓMEZ, M. F. **Descarbonización y Derechos Humanos**. Monografía para asignatura Sistema Internacional, Gobernanza y Cooperación para el Desarrollo. Licenciatura en Desarrollo / Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR, 2023.

REN21. **Renewables Now**, 2021. Disponible en: https://www.ren21.net/gsr-2021/chapters/chapter_01/chapter_01/

RIGGIROZZI, P., WYLDE, C. **Handbook of South American Governance**, London: Routledge, 2018.

RODRÍGUEZ DÍAZ, D. 30 años de MERCOSUR: escenarios futuros de la integración regional en un mundo (des)globalizado. En: RODRÍGUEZ, D. (Coord.), BARCELÓ, N., CARRAU, N., Bittencourt, G. **El futuro del MERCOSUR. Una mirada interdisciplinaria desde Uruguay**. Montevideo: FES Uruguay, Diciembre de 2022, p. 4-8.

ROGER, C., JORDANA, J., HOLESCH, A., SCHMITT, L. Global Governance Research. Exploring Patterns of Growth, Diversity, and Inclusion. **Global Governance** 28, p. 486-508, 2022.

SANAHUJA, J. A. COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En: **Anuario CEIPAZ 2019-2020**. Madrid: CEIPAZ, 2020, p. 27-54

SANAHUJA, J. A. Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis. **Nueva Sociedad**, 302, p.86-94, 2022a.

SANAHUJA, J. A. Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden internacional liberal. En: PASTRANA BUELVAS, E., REITH, S., VELOSA, E. (Eds.). **Desorden mundial. ¿Pospandemia y transición?**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer/CRIES, 2022b, p. 67-102.

SCHOLTEN, D., BAZILIAN, M., OVERLAND, I., WESTPHAN, K. The geopolitics of renewable: New board, new game. **Energy Policy**. 2019. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111059>.

UNDP. **Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene**. New York: UNDP, 2020.

VERDES-MONTENEGRO, F., JEGER, E. Un nuevo tiempo para los acuerdos de asociación UE-América Latina y el Caribe. En: BONILLA, A., SANAHUJA, J.A. (Eds.). **Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación**. Hamburgo y Madrid: Fundación EU-LAC y Fundación Carolina, 2022, p. 1-10.

WMO. **State of the Global Climate 2020**. New York/Geneva: World Meteorological Organization, 2020 . Disponible en: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10618

Una perspectiva epistemológica para el desarrollo rural regional en la emergencia climática de la crisis epocal

César Adrián Ramírez Miranda¹

Introducción

Las catástrofes ambientales son cada vez más frecuentes y aunque se presentan en todo el orbe afectan con mayor violencia a los países del Sur global en los que la población es sumamente vulnerable a los efectos de las inundaciones, sequías, ciclones tropicales, olas de calor e incendios forestales. Tan solo en 2024, en el escenario latinoamericano, las inundaciones en Río Grande do Sul, Brasil, que dejaron una secuela de más de dos millones de damnificados y alrededor de 250 muertes, se acompañaron de devastadores incendios forestales en la Amazonia brasileña y en la región del Pantanal, el humedal más grande del mundo. En la Amazonia el número de incendios acumulados en lo que va de 2024 es el mayor desde 2005 y en el Pantanal tan solo en enero se quemaron 907 mil hectáreas (DIAS, 2024). En este calamitoso 2024 los incendios forestales también afectaron a Colombia y Chile,

¹ Mexicano. Economista y Doctor en Ciencias Sociales (Área Desarrollo Rural). Investigador Nacional nivel III. Coordinador del Instituto de Investigaciones para la Agricultura Regional y el Desarrollo Rural (IIAREDER), Catedrático en el Posgrado em Ciencias en Desarrollo Rural Regional de la Universidad Autónoma Chapingo. Principales temas de investigación y publicaciones: soberanía alimentaria, desarrollo rural, estrategias campesinas y enfoque territorial del desarrollo. E-mail: cesarmr2001@yahoo.com.mx

mientras que en México la sequía de 2023, extendida al primer semestre de 2024 se considera la más grave en ocho décadas.

Estos eventos recurrentes se traducen en el empeoramiento de las condiciones de vida de millones de personas en América Latina, una región en la que cada catástrofe no solo aleja el horizonte del desarrollo, sino que hace evidentes los estragos causados por las políticas neoliberales en términos de deterioro de las infraestructuras tanto del empobrecimiento de amplios contingentes rurales y urbanos.

Esta contribución desglosa los elementos expuestos en el XI Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional, realizado en septiembre de 2023, bajo los auspicios del Programa de Posgrado en Desarrollo Regional de la Universidad de Santa Cruz do Sul, Brasil. El propósito es contribuir a los planteamiento teóricos y metodológicos requeridos para el abordaje de la compleja problemática del desarrollo regional en un contexto de emergencia climática. Para ello se presenta una discusión sobre la cuestión del desarrollo en América Latina, necesariamente actualizada por el agotamiento de globalización neoliberal y de la narrativa del desarrollo sostenible, orientada a subrayar los elementos constitutivos de una ciencia transformadora en el ámbito del desarrollo rural regional.

El orden de exposición es el siguiente: Partimos de dar por sentado el agotamiento de la narrativa del desarrollo sostenible (DS), cuyos objetivos a 2030 están muy lejos de cumplirse, debido principalmente a que el DS está anclado por una premisa errónea, que es la primacía del componente económico de la sustentabilidad. En este primer apartado hacemos notar que la emergencia climática es la expresión de una crisis epocal (que no solo multidimensional) que debe ser entendida en su raíz, que no es otra que la crisis de las relaciones sociales capitalistas a escala planetaria, por lo que la emergencia climática expresa el agotamiento definitivo de la naturaleza como reservorio de recursos para la acumulación de capital. El segundo apartado se orienta a destacar algunas condiciones de posibilidad para una ruta

alternativa de desarrollo en América Latina una vez que la fase de la globalización neoliberal ha llegado a su fin a escala planetaria, así como su versión latinoamericana. Especialmente se destaca la importancia de que esta ruta alternativa otorgue centralidad a los espacios rurales y a la cuestión alimentaria, ya que en esta se sintetizan las preocupaciones actuales sobre la naturaleza, pero también sobre la salud. Finalmente, bajo la hipótesis de que los estudios y las propuestas de cambio en los espacios rurales muestran lo que hemos llamado el giro cognitivo del desarrollo territorial (RAMÍREZ-MIRANDA Y CRUZ-ALTAMIRANO, 2024) se presentan los elementos epistemológicos que en la experiencia del Doctorado en Ciencias en Desarrollo Rural Regional que imparte la Universidad Autónoma Chapingo resultan indispensables para construir conocimiento pertinente y transformador en los espacios rurales.

Emergencia climática, sustentabilidad y crisis epocal

Una retrospectiva sintética sobre el desarrollo sostenible permite observar que la respuesta de las instituciones internacionales al deterioro de la naturaleza ha sido lenta, errática y poco eficaz. Baste señalar que tuvieron que pasar diez años entre la temprana advertencia de Rachel Carson en 1962 y la Conferencia de Estocolmo por la que se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Quince años después, en 1987, el Informe Brundtland pondría en escena el concepto de desarrollo sostenible, que sería recuperado como eje programático en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1992, que entre sus conclusiones principales tuvo la identificación de tres procesos biofísicos de alto riesgo: la desertificación, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático, así como la consecuente adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de la cual a su vez se han derivado las Conferencias de las Partes, realizadas anualmente a partir de 1995, conocidas como COP.

Para efectos de esta contribución cabe mencionar que la más reciente de estas conferencias, la COP 28, realizada en Dubai, bajo la presidencia de Sultan al-Jaber, Ministro de Industria y Tecnología Avanzada de Emiratos Árabes Unidos y director de la empresa petrolera estatal Abu Dhabi National Oil Company, concluyó con un tibio llamado a las naciones a abandonar los combustibles fósiles para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar el cambio climático. Entre los resultados de la COP destacó el balance mundial en el que se reconoce que las Partes no van por buen camino para cumplir los objetivos convenidos en la COP 21 de 2015, conocidos como el Acuerdo de París. Ello, porque las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero deberían reducirse en un 43 por ciento, respecto a los niveles de 2019, para limitar el calentamiento global a 1.5 °C por encima de los niveles preindustriales (UNCC, 2023).

La cruda realidad de las inundaciones, incendios y demás calamidades referidas supra se corresponde con las mediciones que realizan los centros de investigación de Naciones Unidas y las agencias espaciales. El informe anual de la Organización Meteorológica Mundial (WMO por sus siglas en inglés), publicado en marzo de 2024, establece que 2023 se convirtió en el año más caliente desde que se cuenta con mediciones; específicamente señala que la emisión de gases de efecto invernadero continua al alza y que la temperatura media mundial se ubicó 1.45 ± 0.12 °C por encima de la del periodo 1850-1900, muy cerca del límite establecido por el Acuerdo de París (WMO, 2024).²

² El informe también refiere que el calentamiento de los océanos ha alcanzado niveles récord, por lo que se prevé que continúe durante cientos e incluso miles de años, mientras que su creciente acidificación afecta a los ecosistemas marinos. Consigna que la subida vertiginosa del nivel del mar constituye una amenaza creciente para las poblaciones costeras y de menor altitud, y que el retroceso de los glaciares y los mantos de hielo, además de contribuir al aumento del nivel del mar, pondrá en peligro la seguridad hídrica y los ecosistemas esenciales. También que el hielo marino sigue reduciéndose y el permafrost se está fundiendo, lo que aumenta las posibilidades de que se liberen gases de efecto invernadero (WMO, 2024).

Pocos meses después, el Servicio de Cambio Climático de Copernicus (C3S), el componente de vigilancia del clima del programa espacial europeo dio a conocer que la temperatura global ha seguido aumentando mes a mes, y que mayo de 2024 fue el **duodécimo mes consecutivo más cálido a nivel mundial** desde que existen registros. En consecuencia, la temperatura media mundial de esos doce meses (junio de 2023 a mayo de 2024) es la más alta desde que hay registros, al situarse 1.63 °C por encima de la media preindustrial de 1850-1900 (EITB MEDIA, 2024).

Al momento de escribir estas líneas no había certeza entre los especialistas sobre el significado último del aumento de temperatura referido. El director del Instituto Goddard de Estudios Espaciales de la NASA señaló que 2023 ha sido el año más caliente en posiblemente los últimos 100 mil años y que esa temperatura anómala salió prácticamente de la nada (*has come out of the blue*),

“revelando una brecha de conocimiento sin precedentes, quizás por primera vez desde hace unos 40 años [...] Si la anomalía no se estabiliza para agosto -una expectativa razonable basada en eventos anteriores de El Niño- entonces el mundo estará en territorio inexplorado. Podría implicar que el calentamiento del planeta ya está alterando fundamentalmente el funcionamiento del sistema climático, mucho antes de lo que los científicos habían previsto” (SCHMIDT, 2024, p. 467).

Lo hasta aquí expuesto dimensiona la magnitud de la emergencia climática y -con la crudeza de los datos y las catástrofes- lo infructuoso del andamiaje institucional construido en torno al desarrollo sustentable, ya que, como reconoció la Organización Meteorológica Mundial, a propósito de la presentación de su citado informe, desde la década de los 80 del siglo pasado cada nueva década ha sido más cálida que la anterior (WMO, 2024a).

En esta circunstancia se puede establecer que asistimos al agotamiento de la narrativa del desarrollo sostenible y que resulta imperativo comprender que la emergencia climática es consecuencia de la forma histórica en que están organizadas las

relaciones sociales y como parte de ellas las relaciones con la naturaleza. Ello amerita dos precisiones.

Sobre el primer enunciado cabe resaltar que la noción de desarrollo sostenible (DS) nunca logró desprenderse de su matriz economicista ni cuestionar al crecimiento económico como su propósito principal. Tempranamente quedó de manifiesto que las propuestas para afrontar los problemas enunciados en *Los límites del crecimiento*, paradójicamente deberían limitarse a no cuestionar el crecimiento de los países altamente industrializados. Por ello en las conclusiones de la Conferencia de Cocoyoc, en el ya lejano 1974, no prosperó la noción del ecodesarrollo, de manera que años después la conceptualización del DS terminó siendo el producto de una negociación en la que prevaleció la perspectiva del Norte global. Consecuentemente, la actual búsqueda de la transición energética en sus diferentes modalidades y de las economías verdes o circulares no se plantea la posibilidad de reducir el crecimiento económico o de disminuir el consumo de bienes y servicios, por lo que transita tortuosamente por el establecimiento de acuerdos y marcos regulatorios, pero siempre bajo la premisa de incentivar las ganancias de las empresas.

Lo anterior conduce a la segunda precisión. La situación expuesta, así como la amplia documentación generada por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), no dejan lugar a duda de que la acción del ser humano sobre la naturaleza es la que explica el aumento de la temperatura en el planeta y la degradación del medio ambiente, lo que justifica el concepto de Antropoceno. Sin embargo, la crítica a esta formulación -desde la perspectiva marxista de la llamada ecología universal, mediante el concepto de Capitaloceno- establece que la crisis climática no es antropogénica, sino *capitalogénica*, lo que permite subrayar que la emergencia climática a la que nos referimos es consecuencia directa de las relaciones sociales capitalistas, no solamente por el desmedido consumo de energía de fuentes no renovables y el incesante crecimiento del consumo, sino porque el capitalismo, como forma histórica de la reproducción social a escala planetaria,

tiene en su núcleo la necesidad de la valorización continua y la mercantilización plena de la naturaleza.

De especial interés para los fines de esta contribución es la observación de que el capitalismo separa al ser humano de la naturaleza. Esta es una aseveración reconocida en la crítica a la raíz antropocéntrica y tecnocrática de la modernidad capitalista. Pero la tesis del Capitaloceno, va más allá al señalar que la burguesía estableció las *abstracciones gobernantes* de Humanidad y Naturaleza (que comprende todo lo no civilizado) como parte de la ideología que sustenta su proyecto planetario de dominación, de manera que la Naturaleza existe para ser sometida a las necesidades de la Humanidad, mientras que esta se identifica con la clase capitalista y su racionalidad. En tal sentido –se plantea– la abstracción binaria hombre/naturaleza ha sido, más que un tema de debate filosófico, una práctica política y una estrategia de acumulación: “Esta es la estrategia de naturaleza barata que se une a la estrategia ‘económica’ de reducción de costo (para el capital) con dominación geocultural: sobre todo racismo y sexismo” (MOORE, 2022, p. 68).

Esta perspectiva permite comprender que la emergencia climática *expresa* la crisis epocal en curso (ARIZMENDI, 2019). Entendida esta en su carácter histórico y sistémico y no de sumatoria de diversas dimensiones (ambiental, energética, alimentaria, financiera, migratoria). Por ello, existe un abismo entre el reconocimiento que los reportes del IPCC hacen en torno a la multidimensionalidad del cambio climático³, y las formulaciones de la ecología universal, en el sentido de que “El cambio climático contemporáneo está desestabilizando los metabolismos civilizatorios del poder de clase y la (re)producción socioecológica” (MOORE, 2022, p. 64).

³ “Este informe reconoce la interdependencia del clima, los ecosistemas y la biodiversidad, y las sociedades humanas; y los estrechos vínculos entre la adaptación al cambio climático, la mitigación, la salud de los ecosistemas, el bienestar humano y el desarrollo sostenible, y refleja la creciente diversidad de actores involucrados en la acción climática” (IPCC, 2023, p. 3).

Concluimos este apartado destacando que en torno a la caracterización de la emergencia climática existe una disputa de significados, que es a final de cuentas una disputa política. Desde la perspectiva hegemónica la emergencia climática –que ciertamente abre la posibilidad de una catástrofe planetaria- muestra la necesidad de una gobernanza global para redoblar esfuerzos en la movilización de los recursos científicos y tecnológicos disponibles, así como encontrar los mecanismos de gestión más adecuados para detener el calentamiento del planeta sin comprometer las ganancias del presente y el futuro. En cambio, el entendimiento de la crisis epocal asume la emergencia climática como el punto culminante de quiebre para la Humanidad que obliga a fortalecer los modos de vida que cuestionan la lógica del capital

Una ruta postneoliberal de desarrollo para América Latina

La crisis epocal incluye la crisis de la globalización neoliberal y con ello la crisis de una forma histórica de organizar la producción, distribución y consumo de los alimentos, es decir del régimen alimentario correspondiente a esa fase del capitalismo.

Para los propósitos de este escrito es requerido hacer énfasis sobre el fin de la globalización neoliberal, tal como la conocimos, por dos razones: porque la recuperada centralidad del Estado en la búsqueda de nuevos marcos regulatorios define nuevos escenarios políticos, especialmente en el ámbito latinoamericano, y porque las propuestas y apuestas basadas en la rectoría del mercado sobre el conjunto de la vida social carecen de viabilidad histórica.

La globalización neoliberal constituyó –como sabemos- el proyecto de las corporaciones y de las élites del Norte global para restituir el funcionamiento de un sistema capitalista mundial que se había visto obligado a negociar los límites de la explotación de la fuerza de trabajo durante la fase fordista en los países centrales y el correspondiente periodo desarrollista en la región latinoamericana. La imposición de este proyecto político representó una derrota histórica del trabajo a escala planetaria y

permitió restituir las ganancias de las grandes corporaciones mediante la centralización de los capitales, el aumento de la tasa de explotación y la incorporación de nuevos mercados. Su soporte visible fue el salto tecnológico digital que permitió transitar al capitalismo informacional (CASTELLS, 1999), mientras que su soporte velado fue la reconfiguración del Estado que se encargó de desmontar las conquistas sociales obtenidas durante la fase fordista y su correlato desarrollista para dar rienda suelta a las grandes corporaciones bajo el comando del capital financiero.

La prueba fehaciente de la crisis de la globalización neoliberal apareció en 2007-2008 como una crisis financiera que al mismo tiempo fue alimentaria, climática, energética y hasta de derechos humanos. El trillón de dólares destinado por los gobiernos al rescate de las instituciones financieras (ONU, 2008), de los cuales el gobierno estadounidense desembolsó el 80%, desmantelaron el discurso neoliberal de la autorregulación de los mercados, al mismo tiempo que el régimen alimentario corporativo mostraba su incapacidad histórica para alimentar al planeta y los graves perjuicios de permitir que los alimentos se convirtieran en moneda de cambio para el capital especulativo (RUBIO, 2014).

El plebiscito de junio de 2016 por el cual se resolvió sacar al Reino Unido de la Unión Europea y el ascenso de Donald Trump al poder en 2017 con la divisa *America First* confirmaron al observador armado de una perspectiva mundial histórica que la globalización neoliberal estaba ya herida de muerte. Pero sin duda fue la pandemia de Covid-19, la que, al constituirse en un punto culminante de la crisis ambiental y civilizatoria (LEFF, 2022) sepultó de manera definitiva el mito de la reproducción capitalista sin protagonismo del Estado.

Si hubiera que presentar el acta de defunción de la globalización neoliberal –cuyo desfallecimiento evidente data, como hemos visto, por lo menos de 2007/2008- esta habría sido firmada nada menos que por el presidente del Foro Económico Mundial, quien, desde mediados de 2020, en el contexto de la pandemia convocó a *resetear* el capitalismo y expresó lo siguiente:

“El fundamentalismo de libre mercado ha erosionado los derechos de los trabajadores y la seguridad económica, ha desatado una carrera desregulatoria hacia el fondo y una ruinoso competencia impositiva, y ha permitido el surgimiento de nuevos monopolios globales gigantescos. Las reglas de comercio tributación y competencia que reflejan décadas de influencia neoliberal ahora tendrán que ser revisadas. De lo contrario, el péndulo ideológico –ya en movimiento- podría oscilar de nuevo hacia el proteccionismo a gran escala y hacia otras estrategias económicas perjudiciales para todos” (SCHWAB, 2020).

Lo que está declaración expresa es la convocatoria de la élite global a los gobiernos de las principales potencias económicas, pero también a los gigantescos monopolios transnacionales, a renunciar al neoliberalismo para preservar la globalización. Tan solo cuatro años después, sabemos que –tal como lo temía Schwab- el proteccionismo a gran escala se extendió y que la ortodoxia neoliberal entró en desuso, salvo en el caso verdaderamente anómalo de la Argentina de Milei.

En lugar de la globalización que conocimos hasta antes de la pandemia –y vistos los costos del colapso de las cadenas globales de valor- estamos ahora en un proceso de relocalización (*nearshoring* y *reshoring*) comandado por los gobiernos nacionales, con un fuerte componente proteccionista (RAMÍREZ-MIRANDA Y RAMÍREZ-BARAJAS, 2022) que hubiera resultado impensable hace tres décadas y que si bien había sido puesto en marcha mediante las políticas de Trump para reindustrializar a los Estados Unidos, estaba lejos de alcanzar sus dimensiones actuales.

El colapso de la globalización neoliberal, tiene uno de sus núcleos en el sector alimentario. La narrativa del Capitaloceno hace énfasis en el hecho de que las crisis epocales se expresan siempre en la dimensión alimentaria y que uno de los ámbitos más directamente relacionados con la crisis climática es justamente la agricultura. En efecto, las interrelaciones son evidentes: la agricultura hegemónica en la globalización neoliberal –debido a su elevado consumo de energía de fuentes no renovables- produce aumento global de la temperatura y este calentamiento revierte de

manera negativa sobre el conjunto de la producción de alimentos. Pero por otra parte una vez que la dimensión alimentaria amenaza la reproducción del capital en su conjunto, se desata una dinámica capaz de desmontar las bases de la globalización neoliberal, en este caso mediante el proteccionismo que se extendió con vigor como producto de la segunda crisis alimentaria mundial en 2022. Ese año con el propósito de incrementar la oferta interna y reducir el precio de los alimentos, por lo menos 23 países aplicaron 33 prohibiciones a la exportación de alimentos (WORLD BANK GROUP, 2022).

Esta discusión sobre el fin de la globalización neoliberal y la crisis de su correspondiente régimen alimentario corporativo, como parte de la crisis epocal caracterizada por la emergencia climática cuya profundidad revela el agotamiento de la narrativa del desarrollo sustentable, cobra especial sentido explicativo en el ámbito latinoamericano, en donde las manifestaciones de tal crisis son más crudas y fueron profundizadas por la pandemia.⁴ Junto con ello, la comprensión correcta de la circunstancia histórica que vive América Latina es indispensable para la construcción de una ruta alternativa de desarrollo que se encamine a resolver las grandes asignaturas pendientes de la región y los desafíos que impone la crisis epocal.

Con base en lo hasta aquí expuesto podemos destacar que después de la pandemia hay dos preocupaciones planetarias fundamentales: la emergencia climática y la fragilidad sociosanitaria. El hecho de que ambas concurren en la cuestión alimentaria tiene un especial significado para América Latina, pues coloca a la agricultura, en su sentido amplio, en el núcleo de la búsqueda de alternativas. Si existe evidencia incontrovertible de que la agricultura industrial es una de las fuentes importantes del calentamiento global (IPCC, 2023), la pandemia también mostró

⁴ Para una valoración de los profundos y heterogéneos impactos de la pandemia en América Latina, desde la perspectiva de la vulnerabilidad, veáse BUSSO (2022), quien caracteriza a la pandemia como un shock global, simultáneo e interestelar que agudizó la desigualdad y la vulnerabilidad de los territorios en la región.

que dicha agricultura industrial hace más vulnerables a las personas al contribuir a comorbilidades que pueden resultar letales ante los contagios, como la diabetes, la obesidad y la hipertensión (HERNÁNDEZ-SOLÍS, ET AL., 2021).

Es en este contexto que el fortalecimiento de las agriculturas campesinas resulta indispensable para la construcción de una ruta alternativa de desarrollo para América Latina. El que este fortalecimiento se realice sobre una base agroecológica contribuirá a reducir la emisión de gases de efecto invernadero y a proporcionar a la población alimentos sanos; al mismo tiempo, la construcción de sólidos sistemas agroalimentarios de base campesina se revela como una condición para eliminar la grave dependencia alimentaria que tienen nuestros países y que constituye uno de los saldos más perniciosos de la globalización neoliberal.

Desde luego las grandes corporaciones no están dispuestas a abandonar la plaza. Su apuesta es por la Agricultura 5.0, una agricultura de base digital cuyo núcleo tecnológico consiste en agregar a la biotecnología y los organismos genéticamente modificados (Agricultura 4.0), el uso de conexiones móviles más rápidas para la obtención y manejo de datos, la automatización, la robótica, el internet de las cosas y la inteligencia artificial; su promesa es reducir todo tipo de desperdicios, incrementar la calidad de la producción a gran escala y garantizar la seguridad alimentaria mediante una alimentación saludable y de menor impacto ambiental (BASF, s. f.).

En este escenario que no puede dejar de ser conflictivo estamos convencidos de que un proyecto verdaderamente alternativo de desarrollo para América Latina debe otorgar centralidad a los espacios rurales, a la cuestión agraria y a la soberanía alimentaria; y que ello es imposible sin la movilización de los sujetos territoriales y el despliegue de sus diversas propuestas; pero también consideramos fundamental reconocer que el activismo del Estado resulta indispensable en el contexto latinoamericano para impulsar procesos de re-nacionalización y re-

democratización que rompan de manera definitiva con el extractivismo.

El renovado protagonismo del Estado en el escenario postpandemia fue reconocido por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, al considerar la necesidad de fortalecer en la región el papel, los recursos y las capacidades del Estado para una recuperación transformadora con igualdad y transitar hacia la sociedad del cuidado (CEPAL, 2022). En nuestra opinión –sin desacreditar el argumento de CEPAL en lo relativo a la importancia de las actividades de cuidado- una vez desterradas las ilusiones sobre las capacidades de regulación social del Mercado, la atención debe centrarse en que en América Latina hay una feroz disputa por el Estado que tiene mucho que ver con los reajustes geopolíticos propios de la crisis epocal, especialmente en lo referido a la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos. Este es el escenario en que los llamados gobiernos progresistas –entendidos aquí como aquellos que tienen en el centro de su agenda cerrar las brechas de desigualdad- se juegan su continuidad.

Reducir las brechas de desigualdad en América Latina de manera estructural es una tarea titánica que demanda transformaciones profundas que rebasan el ámbito coyuntural de las transferencias públicas sobre el que avanzó la primera ola de gobiernos progresistas y en el que también avanzó México en los años recientes. Las condiciones críticas que vive la región, además de la desigualdad plasmada en la distribución del ingreso, incluyen un acelerado deterioro de los bienes naturales, pobreza, dependencia alimentaria, aumento de la emigración e imperio de las grandes corporaciones transnacionales y del crimen organizado.

El argumento principal de esta contribución es que los anteriores problemas deben ser abordados desde una perspectiva que, reconociendo las implicaciones de la crisis epocal, otorgue centralidad a la cuestión alimentaria y por ende al cuidado de la salud y la naturaleza. Ello requiere un posicionamiento epistemológico no solo para comprender el mundo, sino transformarlo.

Una epistemología para el desarrollo rural regional

Establecer la centralidad de la cuestión alimentaria en la construcción de una perspectiva latinoamericana de desarrollo, significa reconocer la riqueza de los espacios rurales y recuperar el significado de la agricultura y los modos de vida campesinos e indígenas que en torno a ella se sustentan. De entrada, asumir que en la circunstancia de la crisis epocal lo rural no puede seguirse entendiendo desde la perspectiva clásica de la modernización, es decir, como el ámbito de la tradición y el atraso, el reservorio de recursos naturales que debe transformarse y subsumirse a las dinámicas de la mercantilización, el consumo y la industrialización, ya no digamos de la competitividad y la innovación como lo exigía el ideario neoliberal.

En cambio, resulta imperativo hacer un reconocimiento efectivo de la especificidad y hasta de las dimensiones del espacio rural latinoamericano, ya que este se ha visto sometido a un triple *achicamiento*, propio del carácter urbanocéntrico del capitalismo, acentuado por la articulación extractivista y desagrarizante de la región a la economía mundial, pero también por las nociones dominantes en el ámbito académico. Baste apuntar que en México este triple achicamiento se expresa en la medición de lo rural, en el lugar que ocupa lo rural en la agenda de las políticas públicas y en una interpretación de las complejas articulaciones entre los espacios urbanos y rurales, en la que se concluye equivocadamente sobre la disolución de estos últimos, sea bajo nociones como la unicidad del territorio, o mediante derivaciones del enfoque de la mal llamada nueva ruralidad.

Dando por sentado que los espacios rurales encierran grandes potencialidades para una perspectiva alternativa de desarrollo en nuestros países, en el Doctorado en Ciencias en Desarrollo Rural Regional de la Universidad Autónoma Chapingo, México, nos hemos preocupado por afirmar un conjunto de elementos que consideramos indispensables para construir conocimiento pertinente y transformador en el ámbito rural dirigido al

mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y mujeres del campo. Hemos denominado al conjunto articulado de estos elementos Epistemología del desarrollo rural, bajo la consideración de que el problema central que ocupa a la epistemología es el de la relación entre el sujeto cognoscente y el objeto, proceso o fenómeno sobre el que dicho sujeto realiza su actividad cognitiva.

Antes de referir puntualmente estos elementos vale destacar que en la discusión que hemos presentado en la primera sección subyacen posicionamientos epistemológicos claramente diferenciados. En la perspectiva de la institucionalidad global construida alrededor del desarrollo sustentable está presente la separación del ser humano respecto a la naturaleza y la emergencia climática impone a la sociedad la tarea de evitar un colapso ambiental de consecuencias insospechadas. El sujeto cognoscente hegemónico apuesta por la ciencia y la tecnología para encontrar los diseños productivos e institucionales que den continuidad a organización social vigente sin agotar su base de recursos naturales. En cambio, la perspectiva de la ecología universal posiciona al sujeto cognoscente dentro del objeto que le preocupa y subraya que la separación humanidad/naturaleza es parte de un dispositivo de dominación y explotación, es decir de las relaciones sociales capitalistas.

Entrando ya a los elementos de lo que llamamos Epistemología del desarrollo rural, desde luego el primero de ellos es la noción de complejidad, que deriva en la necesidad de abordajes interdisciplinarios y transdisciplinarios de los problemas del ámbito rural en la medida en que estos involucran claramente las dimensiones ambiental, tecnoproductiva, sociocultural y política. La perspectiva de complejidad señala que los fenómenos que hemos tratado en esta contribución no admiten explicaciones simples ni definitivas. En palabras de Morin (1990, p. 22): “el pensamiento complejo integra lo más posible los modos simplificadores de pensar, pero rechaza las consecuencias mutilantes, reduccionistas, unidimensionalizantes y finalmente

cegadoras de una simplificación que se toma por reflejo de aquello que hubiere de real en la realidad”.

La perspectiva de totalidad, estrechamente ligada a la de complejidad, es fundamental para comprender las articulaciones de las diferentes dimensiones de la vida social, así como la lógica y las contradicciones que explican el devenir del conjunto social. La totalidad es un constructo analítico necesario para la comprensión crítica de la realidad que se presenta siempre fragmentada. Pero a diferencia de la totalidad propia de la racionalidad/modernidad europea, que claramente se expresa en las narrativas institucionales del cambio climático y el desarrollo sustentable, Quijano destaca que el reconocimiento de la diferencia en una perspectiva de totalidad social no implica ni la naturaleza desigual del otro, ni su desigualdad jerárquica o su inferioridad social (QUIJANO, 1992, 19).

Un tercer elemento es la espacialidad de los fenómenos sociales y naturales, indispensable para comprender su diversidad y su historicidad. El enunciado raíz es que el espacio se produce socialmente al tiempo que también produce sociedad. Desde luego el despliegue de este elemento conlleva el uso adecuado de una batería de conceptos y categorías que permiten situar el estudio de los problemas del desarrollo rural, tales como espacio, región, territorio y lugar, así como una perspectiva multiescalar que abona al entendimiento de la totalidad.

La perspectiva histórico mundial es el cuarto elemento irrenunciable en este posicionamiento epistemológico en tanto articula el análisis de lo diverso y lo complejo en un encuadre de totalidad colocando en el centro de su atención las explicaciones de su devenir histórico. En el tema que ocupa a esta contribución es justo la perspectiva histórico mundial la que permite establecer el horizonte de la emergencia climática, así como la correspondencia del régimen alimentario corporativo con el proyecto de la globalización neoliberal asentado como una fase del capitalismo planetario al colapsar la fase fordista y el socialismo real en la década de los ochenta del siglo pasado.

La centralidad del sujeto es el quinto elemento de esta epistemología del desarrollo rural. No podría ser de otra forma ya que el desarrollo como unidad de discurso, práctica e instituciones, se encuentra cuestionado especialmente en el ámbito rural – además de por sus fracasos- por su trayectoria histórica divorciada de las expectativas, cosmogonías y hasta necesidades de los hombres y mujeres del campo. Por ello entendemos que son las acciones concretas de los sujetos rurales, en contextos histórica y espacialmente situados y en interacción con otras fuerzas sociales e institucionales las que explican la situación del campo mexicano desde una perspectiva de complejidad y totalidad.

Por lo anterior, la centralidad del sujeto, en tanto posicionamiento epistemológico de las y los estudiantes del programa, refiere también a la certeza de que la transformación sustantiva de las condiciones de vida en los espacios rurales solamente puede ser producto de la acción organizada de los hombres y mujeres del campo en las diversas escalas en que despliegan sus proyectos y disputan sus territorialidades.

Un ángulo relevante de la centralidad del sujeto en la epistemología del desarrollo rural, sobre el que nuestro posgrado apenas empieza a generar experiencias es el que se refiere a la construcción verdaderamente horizontal y reflexiva de conocimiento transformador en la que los actores rurales se desempeñan como sujetos cognoscentes. Ciertamente todas las tesis del programa de doctorado acreditan, en mayor o menor medida, la participación de los sujetos involucrados mediante diversos recursos metodológicos, pero el dialogo reflexivo a lo largo de todo el proceso de investigación apenas inicia.

Es conveniente advertir que la exposición de los cinco elementos que conforman el posicionamiento epistemológico de nuestro posgrado no responde a un orden jerárquico, pues todos ellos se encuentran articulados e interactuando como componentes de un andamiaje orientado a la construcción de conocimiento crítico y transformador. También debe apuntarse que cada uno de los cinco elementos deriva en consecuencias teóricas, conceptuales

y metodológicas, que en principio son abiertas, considerando la pluralidad del programa, pero que se van decantando (situando) conforme el problema de investigación lo requiere.

Lo anterior es notorio al desplegar el principio de la centralidad del sujeto, que bien podría considerarse el eje de la epistemología del desarrollo rural. Es entendible que los conceptos y categorías se especifican de manera diferente en una investigación con campesinos productores de maíz que disputan el territorio en una región agroexportadora, respecto una investigación con mujeres indígenas o afrodescendientes inmersas en procesos de construcción autonómica. En este segundo caso la propia categorización de las mujeres en sus interseccionalidades y territorialidades abrevará de las aportaciones de los feminismos latinoamericanos; mientras que en el primero seguramente se reflexionará sobre la categoría de agricultor familiar en relación con la composición de clase del campesinado y los procesos de subsunción a través de los mercados. Aún más, poner en el centro del desarrollo rural a las y los sujetos obliga, a abrirse, cuando el problema de estudio así lo exige, a las diversas ontologías relacionales presentes en el variado y multicolor mosaico del espacio rural latinoamericano.⁵

Ciertamente “toda epistemología presupone una ontología, de manera que la forma en que se conoce y se organiza el mundo depende del horizonte de significación que se le proporcione al mundo mismo y a todo lo que lo compone, constituye, complementa y forma” (DÍAZ, 2020, 101). La observación con la que concluye este apartado es que en nuestra práctica es el posicionamiento epistemológico aquí resumido el que revierte sobre lo ontológico cuando las investigaciones se realizan con los pueblos originarios.

⁵ Entendiendo por ontología relacional “un mundo relacional en el que las relaciones sociales van más allá de lo humano para incorporarse al mundo socionatural y espiritual” (DÍAZ, 2020: 111).

Conclusión

Enfrentada América Latina a una circunstancia planetaria crítica, en la cual es posible que el funcionamiento del sistema climático esté ya fuera de control, es patente un renovado interés por la cuestión del desarrollo, entendida esta como la búsqueda de trayectorias para resolver los problemas estructurales de la población. El agotamiento del proyecto neoliberal en la región, expresado en la consolidación de una segunda ola de gobiernos progresistas, abre la posibilidad de construir una perspectiva de desarrollo que para responder a los desafíos de la crisis epocal planetaria (entre los que destacan el cuidado de la naturaleza y de la salud) requiere otorgar centralidad a los espacios rurales, específicamente a la agricultura desde una perspectiva de soberanía alimentaria.

Los gobiernos progresistas están lejos de tener garantizada su continuidad, aunque en su momento hayan reducido algunas brechas de desigualdad; así se desprende de la lamentable circunstancia argentina, del ralentizado proceso chileno, del *lawfare* en Perú y de las presiones sobre Venezuela. Y también debe observarse que entre sus lastres –tanto en la primera como en la segunda ola- está la persistencia de una visión desarrollista y modernizante sobre el espacio rural que empuja a su desagrarización, así como un reflejo estatalista que parece impedirles desatar las fuerzas sociales que desde hace décadas se expresan mediante proyectos de defensa de sus territorios y de sus diferentes modos de estar en el mundo.

La incertidumbre que la crisis epocal confiere a nuestro tiempo se está traduciendo en la búsqueda de diversas opciones en los territorios, las cuales muestran un notorio componente cognitivo, principalmente mediante procesos educativos, pero también de construcción y afirmación de conocimientos. Es en esta circunstancia que sometemos a consideración los cinco elementos de una epistemología del desarrollo rural, entendida esta como el posicionamiento requerido para que las universidades cumplan su

compromiso social y contribuyan a generar conocimiento transformador en los espacios rurales latinoamericanos, caracterizados por una impresionante diversidad pero también por trayectorias históricas compartidas.

Referencias

ARIZMENDI, LUIS. *El capital ante la crisis epocal del capitalismo*. México: Instituto Politécnico Nacional, 2019.

BASF. (s. f.). Agricultura 5.0: O que é. Conceito, história e como funciona. Site de BASF Brasil. Disponible en: <https://agriculture.basf.com/br/pt/conteudos/cultivos-e-sementes/veja-mais-cultivos/agricultura-5-0.html>

BUSSO, César. Desarrollo periférico y vulnerabilidad social expandida. Los impactos de la crisis sociosanitaria en América Latina y los desafíos de política en la tercera década del Siglo XXI. En: HERNÁNDEZ, José Luis, CIVITARESI, Héctor y LIMA DA SILVEIRA, Rogerio (Compiladores) *Dinámicas territoriales en América Latina. La necesidad de repensar y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal*. Río Cuarto: UniRío Editora, p. 80-95. 2022.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información*. México. Siglo XXI Editores. 1999.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) *Panorama Social de América Latina*, 2021. (LC/PUB.2021/17-P), Santiago. 2022.

DIAS, Pâmela. Com mais de 11 mil focos, mês de julho registra recorde de queimadas na Amazônia em duas décadas. 2024. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/08/02/com-mais-de-11-mil-focos-mes-de-julho-registra-recorde-de-queimadas-na-amazonia-em-duas-decadas.ghtml>.

DÍAZ, Diana. “Del giro ontológico a la ontología relacional y política, una mirada a la propuesta de Arturo Escobar”. Cuadernos

de Filosofía Latinoamericana, Bogotá, Vol. 41, n. 123, julio-diciembre, p. 99-122. 2022.

EITB Media. Mayo fue el duodécimo mes consecutivo con récord de temperaturas a nivel mundial. 2024. Disponible en: <https://www.eitb.eus/es/noticias/sociedad/detalle/9512775/mayo-fue-duodécimo-mes-consecutivo-con-record-de-temperaturas-a-nivel-mundial/>

HERNÁNDEZ-SOLÍS, Alejandro, TORRES-ROJAS, Berenice, REDING-BERNAL, Arturo. “Comorbilidad asociada con infección por SARS-CoV-2 (Covid-19), en el Hospital General de México Dr. Eduardo Liceaga”. Salud Pública de México. Cuernavaca vol.63 no.2 (mar./abr.). 2021.

IPCC. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 134. 2023.

LEFF, Enrique. La crisis ambiental como crisis civilizatoria. Catedra Extraordinaria de Bioética de la Facultad de Filosofía y Letras, UNAM (27 de septiembre). 2022. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=E_ITRQZQeeg

MOORE, Jason. El hombre, la naturaleza y el ambientalismo de los ricos. Antropoceno, Capitaloceno y el proletariado planetario. En: HERRERA, Francisco, LEW, Daniel y CARUCÍ, Nerliny (Compiladores). Pensar la ciencia de otro modo: propuestas y desafíos de(s)coloniales para una Venezuela soberana. Caracas, Ediciones Mincyt, p. 55-82. 2022.

MORIN, Edgar. Introducción al pensamiento complejo. Barcelona, Editorial Gedisa, 2001.

ONU. La crisis financiera no debe mermar las obligaciones en la lucha contra la pobreza, advierte la Experta de Naciones Unidas. Comunicado de prensa, 17 de octubre, 2008. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2009/10/default-title-67>

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidad y modernidad/racionalidad”. *Perú Indígena*, Lima, n. 29, p. 11-20. 1992.

RAMÍREZ-MIRANDA, César, CRUZ-ALTAMIRANO, Lilia. "Hacia un paradigma post extractivista y comunalista de desarrollo territorial para América Latina. El aporte de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, México". Eutopía, Quito, n. 35, p. 141-158. 2024.

RAMÍREZ-MIRANDA, César, RAMÍREZ-BARAJAS, Arlen. Insostenibilidad de la agricultura industrial y ruta a un nuevo paradigma alimentario. En: HERNÁNDEZ, José Luis, CIVITARESI, Héctor y LIMA DA SILVEIRA, Rogerio (Compiladores) *Dinámicas territoriales en América Latina. La necesidad de repensar y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal*. Río Cuarto: UniRío Editora, p. 184-200. 2022.

RUBIO, Blanca. El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos. México: Universidad Autónoma Chapingo, Colegio de Posgraduados, Universidad de Zacatecas, Juan Pablos Editor. 2014.

SCHMIDT, Gavin. Why 2023's heat anomaly is worrying scientists. Nature n. 627 (March, 21), p. 467. 2024.

SCHWAB, Klaus. Debemos superar el neoliberalismo en la era post-COVID. World Economic Forum (14 de octubre). 2020.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (UNCC). El acuerdo de la COP 28 señala el "principio del fin" de la era de los combustibles fósiles. Comunicado. 13 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://unfccc.int/es/news/el-acuerdo-de-la-cop28-senala-el-principio-del-fin-de-la-era-de-los-combustibles-fosiles>

WORLD BANK GROUP. Commodity Market Outlook: The impact of the War in Ukraine on Commodity Markets, April, 2022. World Bank, Washington, DC. 2022.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO) State of the Global Climate, 2023. Geneve, 2024.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). World Meteorological Day. Estado del Clima. 2024a. Disponible en: <https://wmo.int/es/site/frontline-of-climate-action/state-of-climate>

La universidad regional. Reflexiones en torno a su conceptualización, caracterización y reconocimiento en el sistema académico

Evelyn Colino¹

Resumen: Las universidades regionales existen en diferentes contextos nacionales pero poco se conoce sobre sus características distintivas y el rol que desempeñan en los procesos de desarrollo regional o territorial. Esto tiene consecuencias en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo y de educación superior. El capítulo explora el concepto de Universidad Regional como un subsistema dentro del Sistema universitario con un fuerte anclaje territorial y un mandato explícito de servir a una región periférica particular. En el análisis, dialogan el enfoque de “university-community engagement” y del desarrollo regional, el enfoque Pedagógico del Desarrollo Territorial y la mirada latinoamericana de la extensión crítica y la integralidad de funciones universitarias y hace referencia al caso de la Universidad Nacional de Río Negro (Argentina), su perfil, rol e impacto regional.

Palabras claves: Universidad regional – desarrollo regional/territorial – university-community engagement – extensión crítica – place-based knowledge

¹ Universidad Nacional de Río Negro. Secretaria de Extensión, Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Profesora Asociada - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES-UNRN, Sede Andina, San Carlos de Bariloche, Argentina). Investigadora adjunta CONICET (Consejo Nac. de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Introducción y Problematización

Cada vez más se espera que las universidades, aquellas que alguna vez fueron instituciones conservadoras y exclusivas, sean instituciones comprometidas e incluso emprendedoras, capaces de crear impactos prácticos en el mundo real.

Este mandato toma una relevancia particular en el caso de las universidades regionales insertas en territorios periféricos de los grandes centros de poder, con singularidades, oportunidades, problemas y necesidades propias, únicas, heterogéneas. El discurso académico, político y social les asigna a estas universidades un rol estratégico a la hora de enfrentar los complejos problemas, y también oportunidades de las regiones. Las expectativas son altas, no sólo reducir las brechas educativas en y entre los territorios, sino también que contribuyan al desarrollo integral, inclusivo y sostenible del territorio donde se insertan.

Si miramos hacia atrás, observamos en los últimos 100 años aproximadamente, un proceso de regionalización de las universidades públicas en muchos países a nivel global y regional, en contextos particulares en cada caso (Rossi y Goglio, 2020; Pinheiro et al., 2016; Thanki, 1999). Argentina, por ejemplo, en las últimas cinco décadas ha experimentado un fuerte proceso de expansión y regionalización de las universidades públicas. Mientras en 1970 sólo existían 10 universidades públicas nacionales en el país, hoy existen 61, y al menos una en cada provincia. Históricamente, estas instituciones autónomas, cuya función era la producción y transmisión de conocimientos y de la cultura, se erigieron en los grandes centros urbanos de mayor poder económico y político donde se concentran las elites nacionales. Las nuevas universidades -y campus regionales- se han ido localizando tanto en los suburbios de ciudades metropolitanas como en regiones con economías rezagadas y distantes de las capitales de gobierno donde se toman las principales decisiones. En general, esta transformación del sistema universitario argentino ha

respondido, con diferentes matices, a planes y estrategias de políticas de desarrollo (Rovelli, 2006).

Pero la realidad es que estas universidades se instalan en un determinado lugar sin tener una idea clara, y a veces contradictoria, de lo que se supone deben lograr, cómo se las dotará de recursos para hacerlo y cuáles serán los criterios que determinarán su nivel de éxito. Más aún, estas expectativas generadas entorno a ellas van mucho más allá de lo que se espera de una universidad sin ese mandato basado en el lugar. Al mismo tiempo, a veces se utiliza el término universidad regional para identificarlas simplemente como aquellas localizadas en una región periférica, a veces incluso consideradas de menor estatus.

La problematización sobre el rol de las universidades, y las universidades localizadas en regiones periféricas en particular, en los desafiantes procesos de cambio global y desigualdad creciente, proyecta la necesidad de analizar en profundidad y poner en valor lo distintivo de estas universidades, sus estrategias y mecanismos de creación de valor y transformación en el territorio, su importancia en los procesos de desarrollo regional, las implicancias políticas de su identificación dentro del sistema de educación superior y los desafíos pendientes de cambio hacia dentro y hacia fuera.

En este capítulo exploramos el concepto de universidad regional como un subtipo de institución universitaria que existe empíricamente pero que ha sido escasamente estudiado y conceptualizado hasta el momento.

El análisis gira en torno al diálogo entre diversos enfoques conceptuales y disciplinares sobre la misión social de la universidad y su rol en el desarrollo regional, la vinculación universidad-territorio desde el enfoque pedagógico del desarrollo territorial y de la extensión crítica latinoamericana. En la siguiente sección profundizamos sobre el proceso creciente de regionalización de la educación superior y una breve revisión bibliográfica del marco conceptual propuesto. A continuación analizamos el caso de la Universidad Nacional de Río Negro, el perfil desarrollado desde su creación y las estrategias para su

inserción territorial. Luego desarrollamos la conceptualización de universidad regional que aquí se propone y sus características únicas y distintivas. Finalmente, se presenta una sección con algunos de los desafíos y debates abiertos en torno a la valorización de las universidades regional y reflexiones finales.

Diálogos conceptuales

La creación de universidades en lugares periféricos no es usualmente una decisión definida por las condiciones de mercado sino como parte de políticas estratégicas de diversificación del sector de educación superior al identificar sus potenciales contribuciones a las economías regionales donde se insertan (Rossi & Goglio, 2020; Dalziel et al., 2009; Charles, 2006). La atención política al papel de las universidades en el desarrollo regional está asociada a las preocupaciones en torno a las inequidades entre e intra regiones y los niveles de rezago de las regiones menos favorecidas. Los tomadores de decisiones políticas a menudo dirigen su atención a las universidades como una forma de remediar problemas relacionados con el bajo nivel educativo, el bajo desempeño económico y las dificultades para atraer profesionales. Crear universidades o invertir en ellas se presenta como una forma de ayudar a las regiones de bajo rendimiento a alcanzar a las más prósperas. Estas ideas se sostienen incluso en el plano de la política internacional (OECD, 2009):

‘higher education institutions are now called upon for tasks that go far beyond their traditional teaching and research functions, such as regional engagement, urban planning, and, perhaps most significantly, collaboration with firms. Many higher education institutions (HEI) have now taken steps to respond better to the needs of their regions ...’ (OECD 2009:73-74)

No obstante, una universidad es una organización compleja y su producción de conocimientos adquiere diferentes formas que resultan de diversa relevancia para las aspiraciones locales. A continuación, presentamos una breve revisión bibliográfica de los

principales enfoques conceptuales y analíticos que se enfocan en el vínculo universidad-territorio/región/comunidad.

Impulsado en Estados Unidos en 1862 por un paquete de leyes (Morrill Act), el sistema de *land-grant universities*, es quizás el ejemplo más conocido de una política que permitió la creación de universidades públicas con un mandato explícito de servir e impulsar las economías de determinadas regiones. La literatura ha analizado la experiencia norteamericana desde el enfoque del *university-community engagement*). Este enfoque se centra en la perspectiva de la universidad y su función social; destaca las relaciones de la universidad con los *stakeholders* (actores y partes interesadas) del territorio a través de las acciones de extensión y divulgación (e.g. Tandon et al 2014), y los impactos positivos asociados a procesos educativos integrales (*service-learning*) (Mayfield, 2001; Sclove, Scammell y Holland, 1998; entre otros). La literatura también explora cómo la investigación universitaria y los proyectos liderados por estudiantes contribuyen a la resolución de problemas de las comunidades y organizaciones locales (Jacoby y Associates, 1996; Hall et al., 2015) o los mecanismos que estas universidades desarrollan para la articulación con el entorno, tales como los centros de extensión (Dubb, 2007).

Muchas de las *land-grant universities* continúan priorizando las actividades de investigación, enseñanza y servicio que interactúan con la región y/o impactan en la región. Pero en la actualidad, las universidades muestran diferentes niveles de compromiso con ese pacto de vinculación y participación externa. Para algunas es una prioridad relativamente baja; para otras es central y un sello de identidad caracterizado por un compromiso profundo, amplio y sostenido con organizaciones y comunidades regionales.

En la literatura sobre estudios regionales, y desarrollo regional en particular, la mirada no está puesta centralmente en la universidad sino en la región. Mucha de esta literatura proviene de Europa como parte de las conversaciones sobre políticas de desarrollo regional (Benneworth & Fitzjar, 2019).

El rol que las universidades juegan en el desarrollo regional ha sido materia de bastante interés en estos trabajos, centrándose principalmente en innovación regional y desarrollo económico regional. Algunos autores estudian el impacto económico directo de las universidades en los territorios, a partir de la ejecución de sus presupuestos operativos, la contratación de trabajadores, las actividades de desarrollo humano y cultural y proponen indicadores económicos de estos impactos (e.g. Allison y Keane 2001, Thanki, 1999). Otros analizan cómo las universidades pueden ayudar a mejorar el desempeño económico de la región (Liles y Røigas, 2017).

En el campo de la innovación regional, se ha analizado el rol de la universidad principalmente en referencia a la innovación económica (Allison y Eversole 2008, Caniëls y Van Den Bosch 2010, Charles 2006). La bibliografía pone atención a las interacciones entre los diferentes actores institucionales de la región: industrias, gobierno, comunidad y universidad (Ezkowitz & Leydesdorff, 2000). Desde el marco conceptual de Sistemas Regionales de Innovación en particular, se plantea que las universidades tienen la función de incrementar las capacidades de innovación en las regiones (Cooke et al., 2011; Huggins y Johnston, 2009).

La literatura en América Latina sobre el rol de las universidades en los procesos de desarrollo local, regional y/o territorial es mucho menos extensa, así como la discusión sobre universidades regionales, un concepto arraigado en otros rincones del mundo pero escasamente abordado en la región (Rovelli, 2006; Rivera Polo et al. 2018).

Por un lado, encontramos trabajos que, desde la perspectiva del desarrollo regional y el desarrollo territorial, también estudian la universidad como parte de los sistemas regionales de innovación; centrándose en los mecanismos de interacción entre los actores del sistema, la importancia de la innovación regional como fuente de competitividad, el papel de las instituciones educativas y de ciencia y técnica presentes en el territorio, pero también prestando atención a las desigualdades y divergencias regionales y

sectoriales, las dinámicas locales y cómo los actores, entre ellos la universidad, producen cambios en el sistema (Arocena y Sutz, 2015; Niembro 2016; Menardi et al., 2016; Costamagna, et al, 2018; Erbes y Suarez, 2016).

En el otro extremo, proveniente del campo de las ciencias sociales y humanas, existe una extensa bibliografía latinoamericana, sobre todo de Argentina y Uruguay, que reflexiona y discute la construcción de una universidad en contexto, una universidad que trasciende sus límites académicos tradicionales y tracciona una participación activa y multiactoral en la resolución de problemas tanto sociales, sanitarios, económicos, educativos, tecnológicos, urbanos, políticos, etc. (Tommasino y Cano, 2016; Elsegood, et al. 2014; Medina y Tommasino, 2018; Castro y Oyarbide, 2015; entre otros).

Sobre la base de los movimientos asociados a la reforma universitaria del '18 que forjaron las ideas de una universidad pública co-gobernada democráticamente y socialmente comprometida, las universidades argentinas y latinoamericanas plantean y debaten en estos tiempos -luego de décadas interrumpidas por embates políticos diversos- la integralidad de las tres funciones universitarias -comúnmente tratadas como compartimentos estancos- de docencia, extensión e investigación. En este sentido, el enfoque pedagógico y de educación popular de Paulo Freire - introducido en su libro *¿Extensión o comunicación?* de 1971 - marcó un antes y un después en la concepción de la extensión, reivindicando su función interactiva (Stein, 2018), dando lugar a la llamada extensión crítica (Tommasino y Cano, 2016).

Este posicionamiento crítico busca valorizar y reivindicar la extensión como función social de la Universidad históricamente poco visibilizada (Tommasino y Cano, 2016; Cano Menoni y Castro Vilaboa, 2015; Elsegood, et al. 2014; Medina y Tommasino, 2018; Castro y Oyarbide, 2015). La extensión crítica promueve una perspectiva de construcción colectiva de procesos transformadores que se sustentan en el dialogo de saberes y la promoción de derechos.

Esta caracterización de la extensión, la cual surge en contraposición a una concepción asistencialista de la misma y se nutre de los aportes transformadores de Paulo Freire y Edgar Morin, propicia la transformación del proceso de enseñanza-aprendizaje -en su dimensión educativa y política- y de las agendas de investigación; construye una universidad extramuros que discute su rol en la sociedad, que revisa con quién se vincula, cómo se vincula, cuándo, con qué recursos y para qué lo hace. Arocena define así la extensión como

“...el conjunto de actividades de colaboración entre actores universitarios y no universitarios, en formas tales que todos los actores involucrados aportan sus respectivos saberes y aprenden en un proceso interactivo orientado a la expansión de la cultura y a la utilización socialmente valiosa del conocimiento con prioridad a los sectores más postergados. Desde todas las disciplinas y tradiciones académicas se puede contribuir a impulsar formas de la extensión con tales características, y estrechamente vinculadas tanto con la enseñanza activa como con la auténtica creación de conocimientos” (Arocena, 2011; p. 11).

Esta concepción del vínculo universidad-territorio tiene elementos en común con el enfoque latinoamericano del desarrollo territorial el cual se apoya en la idea fuerza de la participación, el diálogo multiactoral y la construcción de capacidades individuales y colectivas y procesos de aprendizaje, para que los propios actores locales puedan definir un horizonte común y concertar compromisos en los procesos de mejora en sus territorios y políticas flexibles a entornos cambiantes (Costamagna y Larrea, 2017; Madoery, 2001). Este abordaje implica vincular teoría y práctica, aprendizajes colectivos, el reconocimiento de otros saberes (además del académico), propone la multidisciplinaria, y destaca el rol del facilitador del proceso (Costamagna y Larrea, 2017). En esta concepción política del desarrollo, la universidad cobra relevancia en su contexto regional y adquiere el desafío de revisar su formación educativa, su posición epistemológica, su participación en redes de conocimiento (Madoery, 2001), su vínculo con los sectores productivos locales, en la perspectiva del

desarrollo local (Albuquerque, 2004) y del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 2009) y el llamado a generar capacidades para el cambio (Canto, et al., 2018; Menardi et al., 2016; Costamagna y Larrea, 2017). En este sentido, Albuquerque (2014) remarca que las universidades enfrentan el reto de construir redes y alianzas sociales con otros actores (del sector de conocimiento y otros) para gestionar el conocimiento, aprendiendo de la difusión de las diferentes experiencias.

Esta breve síntesis de miradas disciplinares diferentes con escasa tradición de diálogo refleja múltiples elementos, posturas epistemológicas y abordajes en común que nutren la construcción de una conceptualización y caracterización de las universidades regionales.

El caso UNRN

La Universidad Nacional de Río Negro fue fundada en 2007 en la provincia de Río Negro, en la Patagonia Norte. Dada la gran extensión de la provincia (203.000 km²), la universidad se organiza en tres sedes (o campus) localizados en las regiones centrales de la provincia. Es una universidad pequeña (11.000 estudiantes) que ofrece 42 carreras de grado y 22 programas de posgrado y desde su creación ha graduado a más de 3.600 profesionales. En su estatuto, -principal documento institucional-, se define como una universidad relacional y regional, es decir, una institución asociada al territorio, a su geografía y realidad socio-económica específica, y comprometida a responder a las necesidades regionales con investigación, educación, extensión y transferencia.

Son múltiples los impactos positivos en toda la región desde el establecimiento de la universidad. Quizás el más importante sea la formación de recursos humanos: aumentando la mano de obra calificada, las capacidades de liderazgo local, y el nivel educativo y sociocultural de la región. Las ofertas educativas incluyen ciencias sociales y humanas, ciencias económicas, de la salud, educación, jurídicas, ingenierías, artes y otras ciencias aplicadas. Más del 60%

de los egresados son primera generación en su familia con acceso a la educación superior². Gracias a los horarios y opciones de clase accesibles, el 39% de los estudiantes activos tienen un trabajo mientras estudian, una estrategia inclusiva para los jóvenes con menos recursos socioeconómicos. Los graduados se han insertado en el sector de la educación, gobiernos locales, agencias provinciales y empresas de la región de diversos rubros económicos. Desde su fundación, la UNRN desarrolla un rol significativo que es reconocido en toda la región. Las ofertas educativas y los perfiles docentes y académicos, así como las líneas de investigación, en cada sede están muy arraigados y asociados a las economías y comunidades locales. Los diferentes proyectos de impacto social desarrollados por la universidad van desde liderar el proceso participativo de elaboración del plan estratégico de turismo sostenible en la ciudad turística de Bariloche, pasando por la construcción de un hospital escuela de odontología en el Valle de Río Negro con atención gratuita a pacientes sin cobertura médica o minorías sexuales con enfoque inclusivo, un hospital escuela de veterinaria en el Valle Medio y otro de kinesiología en Viedma, una planta piloto de producción de sidra en la región productora de peras y manzanas del Alto Valle de Río Negro, los consultorios odontológicos móviles que viajan por zonas rurales del sur de la provincia, hasta la reciente creación del Instituto de Educación Profesional, el cual incorpora ofertas de capacitación y formación profesional en oficios en articulación directa con municipios de toda la provincia.

² <https://www.noticiasnet.com.ar/noticias/2024/06/27/157607-en-13-anos-la-unrn-formo-a-mas-de-3500-profesionales>



Un ejemplo particularmente interesante es el Programa de Trabajo Social (PTS) que deben transitar los estudiantes durante su paso por la universidad. Este programa introduce prácticas en territorio, generando nuevos conocimientos situados, mayor sensibilidad y herramientas para abordar los complejos problemas sociales. Concibe la educación como un proceso que ocurre dentro y fuera de los muros universitarios. Genera el encuentro de saberes académicos y populares, donde estudiantes y profesores, organizaciones e institucionales locales, trabajan en proyectos comunitarios relacionados con su campo de formación. Los PTS abordan una diversidad de temáticas: desde el acompañamiento técnico a emprendimientos de la economía social y solidaria, hasta proyectos de educación sexual integral en las escuelas, o proyectos de bienestar comunitario en alianza con hospitales públicos. Otros trabajan en capacitación para docentes de educación primaria y secundaria, estímulo a las vocaciones científicas de niños y niñas, manejo de residuos sólidos urbanos, huertas comunitarias, forestación y paisajismo público, promoción y mejora del hábitat en barrios vulnerables y los problemas de desertificación en la Patagonia rural. Estas experiencias estimulan debates internos sobre qué, por qué, a quién, cómo y para qué enseñamos, aprendemos y evaluamos.



Los PTS, o prácticas sociales educativas, u otras acepciones - según las denominaciones que han recibido en otras universidades-, constituyen procesos de curricularización de la extensión en tanto buscan la inserción a la currícula de la praxis extensionista con el objeto además de orientar las agendas de investigación universitaria (Cecchi y Oyarbide, 2020; Petz, 2017). Estas prácticas ponen de manifiesto tensiones y complejidades porque requieren sinergias internas y externas, demandan esfuerzo, tiempo y recursos, buscando en el proceso integrar las tres funciones universitarias (Colino y Eckert, 2024).

Conceptualizando Las universidades regionales

Definimos a la Universidad Regional como un subtipo de institución universitaria con un fuerte anclaje territorial y un mandato explícito de vincularse y servir a una región geográfica periférica particular. Esto significa que la definición de Universidad Regional no se limita a su ubicación geográfica (Pugh, 2016); ellas comparten características particulares y desarrollan políticas, acciones y formas de trabajo comunes (más allá de los diferentes contextos nacionales). Estas universidades enfrentan expectativas políticas y sociales de contribuir a mejorar los procesos de desarrollo regional o territorial y trabajan para ello. Representan un compromiso y un abordaje particular para el desarrollo regional (Asorena y Sutz, 2015). Las universidades regionales por lo tanto conforman un subsistema dentro de un

Sistema universitario mayor, donde las demás universidades no tienen un mandato territorial explícito.

La idea central es que las universidades regionales, especialmente las más alejadas de los centros de poder económico y político, cumplen roles estratégicos en varios aspectos: a) en la formación integral de recursos humanos, futuros líderes de la región, altamente capacitados y comprometidos e integrados al territorio; b) en el desarrollo y aplicación de innovaciones tecnológicas y sociales prioritarias para la región/territorio; c) y en el desarrollo socio-económico de la región.

En primer lugar, las universidades regionales juegan un papel central al incrementar los niveles educativos de la población local y hacen esto de una manera particular, imbricada a su entorno. Sus ofertas académicas usualmente se asocian a la estructura económico productiva, cultural y social del territorio, potenciando las capacidades profesionales y la formación de líderes locales, ya que muchos de los graduados locales se quedan y generan arraigo en la región. La formación que reciben en las universidades regionales va más allá del conocimiento disciplinar intra-muros y suele incluir prácticas profesionales en territorio y la participación en proyectos de impacto socio-comunitario o ambiental desarrollados conjuntamente con organizaciones sociales o instituciones locales. Más aún, los porcentajes de graduados en estas universidades que son primera generación de universitarios son significativamente superiores que en el resto de las universidades y suelen tener políticas deliberadas para garantizar el acceso a la educación superior de estos estudiantes y de otros grupos socio-económicos vulnerables³. Por supuesto, esto tiene costos, de esfuerzo y de reputación también, pero el resultado implica recursos humanos calificados que proporcionan liderazgo en la región para mejorar las instituciones regionales, el sector productivo, la vida cultural y la equidad socio-económica.

³ <https://www.noticiasnet.com.ar/noticias/2024/06/27/157607-en-13-anos-la-unrn-formo-a-mas-de-3500-profesionales>

En segundo lugar, a partir del trabajo de articulación permanente con organizaciones regionales de diferentes sectores, las universidades regionales contribuyen en los procesos de innovación regional con investigaciones aplicadas y asistencia técnica y profesional a empresas e instituciones. Gran parte de este trabajo busca aprovechar oportunidades detectadas, potenciar sectores productivos, o resolver problemas que afectan a las comunidades. A menudo, en su intervención, los equipos de la universidad incorporan la participación activa de actores locales con conocimiento de primera mano de los problemas y necesidades. La capacidad de las universidades para acercar y conectar a las partes interesadas (stakeholders) puede proporcionar una “infraestructura interactiva” para estimular la innovación tecnológica y social en las regiones periféricas (Kilpatrick & Wilson, 2012).

Finalmente, y de manera interrelacionada con los otros roles, las universidades regionales juegan un rol significativo en el desarrollo comunitario de regiones periféricas. Contribuyen a tender puentes entre el conocimiento de la comunidad y el conocimiento global (Benneworth & Fitzjar, 2019), a incrementar las capacidades de los líderes y referentes comunitarios para comprender y abordar problemas complejos, estimulan el diálogo, la reflexión, al trabajo colectivo, empoderando a los colectivos sociales y sus acciones y en definitiva, generando condiciones y capacidades para un mejor vivir.

Este trabajo se materializa con la integración de las tres funciones sustantivas de las universidades: docencia, investigación y extensión/vinculación en diálogo permanente con el entorno (Arocena, et al., 2011; Menardi et al. 2016; Elsewood et al., 2014). Hablamos de prácticas y formas de trabajo que buscan un conocimiento que es generado y aplicado en un contexto territorial particular, a través de una activa participación de los actores locales. Esto se conoce en la literatura de habla inglesa como “place-based knowledge practices” y representa un abordaje distintivo de

las universidades regionales, donde el conocimiento adquiere una dimensión espacial y social.

Más allá del conocimiento abstracto para un mercado académico científicista globalizado, estas universidades co-crean conocimientos con la comunidad local, desde la comunidad y para ser aplicados en la comunidad. En un valioso trabajo conceptual y ético, Arocena y Sutz (2015) definen a la universidad latinoamericana comprometida con su territorio como una “universidad para el desarrollo”:

“La Universidad para el Desarrollo se caracteriza por su compromiso con la educación inclusiva mediante la practica integrada de tres misiones de i) enseñanza, ii) investigación y iii) impulso al uso socialmente valioso del conocimiento. Semejante compromiso implica que tales universidades deben contribuir a la construcción de Sistemas de Aprendizaje e Innovación a través de la cooperación con otras instituciones y actores colectivos. (Arocena & Sutz, 2015, p.12)”

Ser una universidad con una misión hacia el desarrollo regional requiere esfuerzos y recursos, y tiene implicancias en la organización interna, en la estructura curricular, en sus normativas, procedimientos, incentivos e incluso en los términos bajo los cuales se vincula con los demás actores para crear, co-crear y comunicar el conocimiento creado. Los desafiantes procesos de cambio global y desigualdad creciente proyectan la necesidad de repensar las universidades hacia dentro y hacia afuera, con nuevas capacidades relacionales y una organización institucional innovadora, abierta y flexible. Los PTS de la UNRN por ejemplo, son dispositivos innovadores con gran potencial para una mayor y mejor integración de las funciones tradicionales.

No obstante, las universidades regionales enfrentan decisiones complejas. Deben competir con las universidades de larga trayectoria de las grandes ciudades por los mismos recursos financieros y humanos. Enfrentan la presión de producir resultados disciplinares capaces de colocarlas en los rankings internacionales, pero también las expectativas y el mandato social

de generar transformaciones en su entorno. A su vez, las transformaciones que impulsan con sus acciones no son capturadas por las métricas académicas ni tampoco por políticas públicas. Esto tiene consecuencias en su desempeño, en su potencial, y en el futuro de los territorios. De igual manera, docentes e investigadores también enfrentan el dilema de asignar recursos y tiempo a la producción científica tradicional o a prácticas/acciones que tienen poco reconocimiento en el sistema académico nacional e internacional. Estas tareas no son valoradas del mismo modo.

Este conflicto entre la lógica académica de mercado, el mandato de impacto social y el tradicional bajo estatus asociado a las universidades regionales empieza a mostrar un interés incipiente en la literatura internacional (Benneworth & Fitzjar, 2019; Dugas, 2020; De Souza Santos, 2007).

Desafíos

Lo expuesto hasta aquí muestra que el gran desafío hacia adelante es continuar trabajando para el reconocimiento y visibilización del valor y el papel central que las universidades regionales adquieren en los proceso de desarrollo territorial inclusivo (en sus dimensiones social, económica, ambiental e institucional). Reconocimiento y visibilización que debe ocurrir tanto en el plano académico como de definición de políticas públicas.

Desde un abordaje epistemológico de la complejidad territorial y la multidisciplina, ser una universidad regional demanda nuevas capacidades relacionales y una organización institucional innovadora, abierta y flexible, inclusiva, pro-activa y facilitadora del dialogo multiactoral en el territorio. No solo es necesario revisar los planes de estudios y adecuarlos a la formación integral que los futuros profesionales necesitan; también es imperioso formar educadores en esta perspectiva, pensar e introducir nuevos instrumentos, normativas, procesos y dispositivos que promuevan, faciliten y operativicen aquellas prácticas que buscan una mayor y mejor integración entre

formación, extensión e investigación en vínculo con otros actores del territorio. Las características y condiciones económicas, productivas, geográficas, ambientales, sociales, culturales, históricas y políticas, así como los actores, las estructuras de poder imperantes, las instituciones, las redes inter-institucionales y las capacidades existentes en el territorio importan a la hora de definir las estrategias que una universidad debe desarrollar para construir su modo de vinculación hacia afuera: cómo, cuándo, con quién, por qué y para qué.

En este sentido, las universidades regionales enfrentan también desafíos comunes a la hora de: a) Fortalecer la gobernanza y gestión institucional, enriqueciendo los procesos democráticos de debate y trabajo en la temática, potenciando las decisiones políticas, la capacidad de gestión y dotación de recursos para lograr una mayor consonancia en la práctica con la misión, objetivos, valores y visión de sus proyectos institucionales; b) Jerarquizar la función desempeñada por los equipos docentes y técnicos de la institución que trabajan en proyectos de impacto social en vinculación con la comunidad a partir de una mayor valoración y acreditación en su carrera profesional.

El desafiante contexto global y local requiere universidades capaces de identificar las transformaciones que se necesitan para enfrentar el enorme desafío de gestionar recursos escasos en un escenario diverso y complejo, donde se manifiestan las tensiones propias entre las exigencias de excelencia y productividad de un sistema científico academicista globalizado, y las demandas y expectativas crecientes del medio donde la universidad se inserta y sus contextos desiguales.

Las redes de vinculación entre universidades regionales puede ser una estrategia prometedora para el trabajo de agendas compartidas, espacios de intercambio de conocimientos, experiencias y abordajes en territorio (place-based knowledge practices), formación para las prácticas educativas en territorio y su dimensión pedagógica, para la visibilización y valoración de las

políticas y acciones de vinculación territorial y la presión por políticas específicas para el sector.

Reflexiones finales

En diferentes contextos nacionales, existen universidades que emprenden políticas regionales en regiones periféricas. En este capítulo definimos a las “universidades regionales” como un subsistema de universidades localizadas en regiones periféricas de los grandes centros de poder económico y político con un fuerte anclaje territorial y la misión de servir a la región y que se caracterizan por un enfoque de trabajo distintivo: Emplean prácticas innovadoras de educación y construcción de conocimientos situado (place-based knowledge), de co-construcción de capacidades locales -individuales y colectivas- y de búsqueda de soluciones a las problemáticas existentes en lugares periféricos.

A modo de síntesis, la universidad regional tiene 3 roles de significativa importancia en los territorios: a) en la formación integral de recursos humanos, futuros líderes de la región, formados, comprometidos e integrados al territorio; b) en el desarrollo y aplicación de innovaciones tecnológicas y sociales prioritarias para la región/territorio; c) y en el desarrollo socio-económico de la región.

En tanto actor social del territorio, la universidad regional juega y/o debería jugar un rol estratégico y fundamental en la construcción de capacidades individuales e institucionales y facilitar procesos de vinculación y comunicación, promoviendo la praxis (reflexión, acción y transformación), el empoderamiento de los actores históricamente postergados y la innovación social; y, en definitiva, en los procesos de mejora y transformación en los territorios.

A nivel global y regional, son muchas las universidades regionales que cada día focalizan más su atención no sólo en sus funciones tradicionales, sino también en las transformaciones que vienen incorporando en su organización interna, a repensar sus

sentidos, su misión, a reconocerse como un actor más del territorio; dispuestas a mejorar su inserción y desempeño, a la construcción de una participación activa para la resolución de problemas comunitarios (sociales, sanitarios, económicos, educativos, tecnológicos, políticos, etc.), a contribuir al fortalecimiento institucional de la región, la planificación urbana, la colaboración con empresas y organizaciones sociales, entre otros.

Lentamente, comienzan a tomar fuerza también algunas políticas universitarias y de ciencia y técnica innovadoras, y líneas de financiamiento específicas para proyectos de innovación técnica y social aplicados a problemáticas regionales, de transferencia tecnológica al sector público y privado, y hasta definiciones políticas sobre los desafíos futuros para las universidades públicas (Colino y Eckert, 2024). Asimismo, algunas universidades, -como es el caso de la Universidad Nacional de Río Negro con la creación de su Programa de Trabajo Social obligatorio para estudiantes- han introducido en sus propios estatutos y organizaciones internas, dispositivos pedagógicos innovadores que significan un paso importante en la consolidación de una universidad comprometida y abocada al desarrollo regional, a una formación universitaria situada y en una agenda de investigación aplicada y trabajo mancomunado con sus comunidades.

Sin embargo, en el sistema académico, rara vez se reconoce a las universidades regionales como instituciones de innovación y de impacto. Por el contrario, a menudo se las clasifica como instituciones de estatus inferior. Las presiones institucionales, y académicas en particular, continúan desincentivando a las universidades a enfocar en el trabajo en territorio para el desarrollo regional. Sus logros no se reflejan en los indicadores y rankings universitarios. A pesar de esto, muchas universidades hacen una declaración explícita de compromiso con su misión regional y trabajan en ello en la medida de sus posibilidades dentro del marco de los recursos disponibles.

La construcción política y simbólica que necesitamos emprender es la de la universidad regional como un actor

institucional estratégico con una misión contextualizada, especialmente en aquellos casos en donde la región presenta algún grado de desventajas respecto a los grandes centros de poder y decisión del país. Su reconocimiento y posicionamiento permitirá impulsar su valorización, la articulación entre ellas y la definición de políticas específicas de financiamiento y fortalecimiento.

Referencias

Albuquerque, F. (2014). Universidad y Desarrollo Territorial. Disponible en <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2014/02/UNIVERSIDAD-YDESARROLLO-TERRITORIAL.pdf>

-Albuquerque, F. (2004). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". Revista de la Cepal . Vol. Nro. 82: 157-171.

-Allison, J. and J. Keane (2001) 'Evaluating the Role of the Sunshine Coast University (USC) in the Regional Economy'. *Local Economy* 16(2):123–141.

-Allison, J. and R. Eversole (2008) 'A New Direction for Regional University Campuses: Catalysing Innovation in Place'. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 21(2): 95-109.

-Arocena, R. and Sutz, J. (2001). Changing Knowledge production and Latin American Universities. *Research Policy*, 30: 1221-1234.

-Arocena, R. & Sutz, J. (2015). La Universidad en las políticas de conocimiento para el desarrollo inclusivo. *Cuestiones de Sociología*, nº 12. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn12a02>

-Benneworth, P. & R.D. Fitjar (2019) Contextualizing the role of universities to regional development, *Regional Studies, Regional Science*, 6(1)

-Caniëls, M. C. J. and van den Bosch, H. (2010). The role of Higher Education Institutions in building regional innovation systems. *Papers in Regional Science*, 90 (2), 271-286.

- Cano Menoni, J.A. y Castro Vilaboa, D. (2015). La extensión universitaria en la transformación de la universidad latinoamericana del siglo XXI: disputas y desafíos. En A. Acosta S. [et al.]. Los desafíos de la universidad pública en América Latina y Caribe. (pp. 287-301). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Canto, P., Costamagna, P., Eizagirre, A. y Larrea, M.(2018). “Los Retos de la Co-Generación en la Búsqueda del Impacto Social de la Universidad: Un Caso de Construcción de un espacio dialógico a través de la Investigación Acción”. *European Public & Social Innovation Review* , Vol 3 (1)
- Castro, J. y Oyarbide, F. (2015). Los caminos de la Extensión Universitaria Argentina - 1a ed. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa, 168 p.
- Cecchi, N.H.; Oyarbide, F. (2020). Las Prácticas Sociales Educativas y sus metáforas. Aproximaciones a una reconstrucción de sentidos desde perspectivas críticas. Cuadernos de Extensión Universitaria, Año 4, N.º 4. Sección: Dossier, pp. 103-130
- Charles, D. (2006). Universities as key knowledge infrastructures in regional innovation systems. *Innovation: The European journal of social science research*, 19 (1), 117–130.
- Colino, E. y Eckert, V. (2024). Reflexiones y desafíos de la integralidad de funciones en las universidades regionales. La experiencia de la Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. En Machado Deponti, C. y Brose, M.E. (organizadores). *Extensão e desenvolvimento regional: relatos de experiências*. Editora da Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, Brasil. (En prensa).
- Cooke, P., Asheim, B.T., Boschma, R., Martin, R., Schwartz, D., & Tödtling, F. (2011). *Handbook of regional innovation and growth*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Costamagna, P.; Lepratte, L.; Gutiérrez, M.C.; Delbón, S. (2018). Sistemas regionales de innovación, diálogo con el desarrollo territorial y la investigación acción a partir del caso Rafaela (Argentina). En Rofman, A. y García, A. *Planificación, región y*

- políticas : en búsqueda de nuevas ideas para un proyecto productivo.* - 1a ed. - CABA: Universidad de Buenos Aires. 2018. Libro digital.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). Actores facilitadores del Desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. Inst. Vasco de Competitividad-Fundación Deusto-Universidad de Deusto, España.
- Dalziel, P., Saunders, C. & Kaye-Blake, W. (2009). The Role of Universities in Theories of Regional Development in J. Rowe (ed.), *Theories of local economic development: linking theory to practice.* Farnham: Ashgate.
- Dubb, S. (2007). *Linking Colleges to Communities: Engaging the University for Community Development.* http://community-wealth.org/_pdfs/news/recent-articles/07-07/report-linking.pdf.
- Dugas, D., Stich, A.E., Harris, L.N. & Summers, K.H. (2020). 'I'm being pulled in too many different directions': Academic identity tensions at regional public universities in challenging economic times. *Studies in Higher Education*, 45(2), 312–326.
- Elsegood, L.; Avila Huidobro, R.; Garaño, I. Harguinteguy, F. (2014). Universidad, territorio y transformación social: reflexiones en torno a procesos de aprendizaje en movimiento. - 1a ed. - Avellaneda: Undav Ediciones, 2014.
- Erbes, A. y Suarez, D. (2016). *Repensando el Desarrollo Latinoamericano.* Los Polvorines, Argentina. UNGS.
- Etzkowitz, H & Leydesdorff, L (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode2" to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29, 109–123.
- Hall, B., Tandon, R., & Tremblay. C. (2015). *Strengthening Community University Research Partnerships: Global Perspectives.* University of Victoria Press.
- Huggins, R. and A Johnston (2009). 'The economic and innovation contribution of universities: a regional perspective.' *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27:1088- 1106.
- Jacoby, B. & Associates (1996). *Service-Learning in Higher Education: Concepts and Practices.* San Francisco: Jossey-Bass.

- Kilpatrick, S. & Wilson, B. (2013). Boundary crossing organizations in regional innovation systems. *Regional Science Policy & Practice*, 5(1), 67–82.
- Lilles, A. & Rõigas, K. (2017). How higher education institutions contribute to the growth in regions of Europe? *Studies in Higher Education*, 42(1), 65–78.
- Madoery, O. (2001). “La formación de agentes de desarrollo local: ¿cómo contribuir desde la universidad a la gestión territorial?”. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/clad/cong6/6nov/12/madoery.pdf>
- Mayfield, L. (2001). “Town and Gown in America: Some Historical and Institutional Issues of the Engaged University”. *Education for Health*, Vol. 14 (2): 231-240
- Medina, J.M. y Tommasino, H. (2018). Extensión crítica: Construcción de una universidad en contexto: sistematización de experiencias de gestión y territorio de la Universidad Nacional de Rosario. 1a ed. Rosario: UNR Editora, 2018.
- Menardi, M., Tecco, C. & López, S. (2016). El Rol De Las Universidades En La Generación De Capacidades Territoriales Para La Innovación Y El Desarrollo. *Revista Administración Publica Y Sociedad*, 1.
- Niembro, A., Dondo, M. & Civitaresi, H. M. (2016). La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: Del diagnóstico a las políticas públicas. *Población & Sociedad*, 23(1), 43–87.
- Nous and CoPS. (2019). *The Economic Impact of the Regional Universities Network*. (Report). Regional Universities Network.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). *How regions grow*. Paris: OECD.
- Petz, I. (2017). Jerarquizando la extensión a partir de su curricularización. *Redes de Extensión* Nro. 3, p. 1-6
- Pinheiro, R., D. Charles and G.A. Jones (2016). Equity, institutional diversity and regional development: a cross-country comparison. *Higher Education*, 72, 307–322.

- Pugh, R. (2016). "Universities and economic development in lagging regions: "Triple helix" policy in Wales" *Regional Studies* , 51(7): 982-993.
- RIVERA-POLO, F.; RIVERA-VARGAS, P. y ALONSO-CANO, C. (2018). Una mirada territorial al sistema universitario chileno. El caso de la Universidad regional de Aysén (UAY). *Estudios Pedagógicos*, Valdivia, v. 44, n. 1, p. 427-443. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-07052018000100427>.
- Rossi, F. and V. Goglio (2020). Satellite university campuses and economic development in peripheral regions. *Studies in Higher Education*, 45(1), 34-54.
- Rovelli, L. (2006). La universidad para el desarrollo: La universidad para el desarrollo: un recorrido por la idea de creación de nuevas universidades nacionales en los años '70. *Historia de la educación*, anuario - vol.7 CABA. ene./dic. 2006.
- De Sousa Santos, B. (2007), La Universidad en el Siglo XXI. Para la Reforma Democrática y Emancipadora de la Universidad. *Revista Umbrales* N°. 15. Univ. Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia
- Sclove, R.E., Scammell, M. y Holland, B. (1998). "Community-based research in the united states: an introductory reconnaissance, including twelve organizational case studies and comparison with the Dutch science shops and with the mainstream American research system". Washington, DC & Amherst, MA: The Aspen Institute and The Loka Institute. <http://www.loka.org/crn/lokareport.pdf>
- Stein, N.S. (2018). "La extensión-comunicación universitaria disputando el lugar de la investigación como fuente de conocimiento. Un recorrido histórico hasta los enfoques actuales". +E: *Revista de Extensión Universitaria* , 8(9), 14-37.
- Tandon, R., Gonzales-Pose, P., & Malone, D. (2014) *Higher Education in the World 5: Knowledge, Engagement and Higher Education Contributing to Social Change*. Palgrave MacMillan.
- Thanki, R. (1999). How do we know the value of higher education to regional development? *Regional Studies*, 33(1), 84-89.

- Tommasino, H. y Cano, A. (2016). Modelos de extensión universitaria en las universidades latinoamericanas en el siglo XXI: tendencias y controversias. *Revista Universidades*, Nro. 67.
- Vazquez Barquero, J.(2009). “Desarrollo endógeno y Universidad”. *Revista Universidad y Sociedad* , Vol.1 Nro 2.

Ausência do planejamento regional produzida pela presença da seletividade político-institucional no contexto de políticas regionais no Brasil

Prof. Dr. Rainer Randolph¹

Resumo: Dentro do contexto da experiência histórica de políticas regionais das últimas décadas procura-se aprofundar a interpretação, encontrada na bibliografia sobre o assunto, de ausências e/ou presenças do planejamento regional no Brasil. Nela, referente ao julgamento da sua ausência, é reconhecida uma parte dos fatores responsáveis, mas não se atenta a possibilidade que a “presença” desta “ausência” pode significar uma “negação de futuros alternativos” pela sua capacidade de entrar em formulações do futuro. Ao relacionar a ausência a mecanismos de seletividades no estado capitalista, é apresentado um arcabouço conceitual de sua produção. Identificar o potencial futuro numa ausência (passada), ou seja, como “passado-ultrapassante” (Sartre), dificilmente será possível dentro de estrutura e dinâmica do Estado capitalista; por isto, discute-se uma ampliação da compreensão do planejamento (estatal) por uma perspectiva mais abrangente de uma forma de governança que incorpora elementos do Estado ampliado de Gramsci. Finalmente, em base da perspectiva crítica anteriormente elaborada, debate-se a presença da “ausência” como presença fora do âmbito das seletividades político-sociais dentro de outras formas de planejamento com suas potencialidades e limitações.

¹ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). rainerrandolph@ippur.ufrj.br

Palavras-chave: presença e ausência. seletividade político-institucional. planejamento regional. governança neo-gramsciano

1. Introdução

Sem querer aqui aprofundar o assunto (RANDOLPH, 2017), estudos sobre a experiência histórica de políticas regionais das últimas décadas no Brasil mostram como foram formuladas e implantadas por diferentes governos. Investigações e análises destes processos indicam

que tem havido um deslocamento dos discursos políticos propagando um desenvolvimento regional para fins de reduzir desigualdades entre regiões para uma “doutrina”² que privilegia medidas de privatização e fortalecimento de mecanismos de mercado com objetivos decrescimento, adotada por governos de orientação mais conservadora. Mesmo propostas mais recentes no século XXI, apesar de seus avanços, não conseguiram romper esta tendência. Apesar de uma variedade de abordagens e perspectivas presentes na própria bibliografia brasileira sobre a temática, parece que as principais dúvidas a respeito das características de políticas e planejamentos regionais no Brasil podem ser identificadas quanto à sua existência mesma (de políticas regionais explícitas?), à sua existência parcial (implícitas, por setoriais?) ou mesmo à uma hipótese de sua simples ausência.

No presente texto não se trata de discutir alguma dicotomia de opiniões sobre sucesso ou fracasso ou sobre existência ou ausência dessas políticas regionais. Considera-se, antes de mais nada, interrogar as interpretações a respeito das supostas presenças ou não das políticas para compreender melhor suas “ausências”.

Na segunda parte, após esta introdução, ver-se-á como, em diferentes patamares, “ausências” precisam ser interpretadas como

² Vide a discussão sobre “doutrinas” do planejamento regional em Friedmann e Weaver (1979)

expressões de um certo positivismo adotado em avaliações tanto a nível do discurso como na sua identificação fenomenológica por cientistas e planejadores.

A produção de diferentes tipos de “ausências” será compreendida, na terceira parte, dentro dos mecanismos institucionais do Estado capitalista por meio de seletividades que filtram sistematicamente determinadas demandas dirigidas ao Estado. Trata-se aqui de uma dialética de presenças/ausências à medida que apenas serão consideradas aquelas “ausências” que têm sua origem em “presenças” que durante o processo de seleção no quadro dos seus atendimentos foram eliminadas. Ou seja, é importante realçar que a forma da “ausência” aqui discutida está diretamente vinculada a uma “presença” anterior ao processo de seleção o que permite imaginar esta “ausência/presença” poder ter alguma potencialidade futuro.

Já na quarta parte, a análise de diferentes razões e formas de “ausências” traz um detalhamento da posição deste texto sobre política, planejamento, governo e governança, elaborada em outro local (RANDOLPH 2017), em relação ao Estado, suas características, formatos, funções e funcionamento. Mesmo não apresentando uma “teoria do Estado” em

Randolph (2017), a abordagem fornece os argumentos para uma primeira compreensão sobre os itens mencionados e permite desenvolver um conceito da chamada “governança” que, apoiado pelas perspectivas críticas de autores como Gramsci (1999), Poulantzas (1981) e Offe (1981, 1984, 2006), se baseia na compreensão das relações entre Estado, sociedade, mercado e suas mútuas transformações.

Na parte final deste ensaio, essa perspectiva crítica servirá para debater a presença da “ausência” fora do âmbito das seletividades político-sociais e outras formas de planejamento com suas potencialidades e limitações. Propõe-se uma revisão de escalas territoriais adotadas em políticas regionais para valorizar a inclusão da sociedade civil como forma de aplicar a governança em sentido gramsciano. Com isto se tornam, ao menos, visíveis aqueles

mecanismos de seletividade que estão subjacentes na formulação de políticas e planejamento.

2. Existência e não-existência, presença e ausência

Correntemente, na bibliografia sobre o planejamento distingue-se entre sua “face” linguística-discursiva-comunicativa³ e sua “face” materialista-fenomenológica⁴ de sua realização⁵. O julgamento em relação à sua existência ou não se refere, em boa parte, a esta segunda dimensão como fenômeno que consegue transformar alguma “realidade” (fenômenos sociais e materiais) conforme seus objetivos (formulados discursivamente). Provisoriamente, não trabalhamos nem essa distinção, nem sua articulação apesar da sua importância de evitar qualquer recaída em equívocos positivistas.

Ao começar, o planejamento regional que visa transformações (objetivos) de uma certa realidade (região), se apropria de meios para seu alcance e logra os resultados pretendidos expressa uma perspectiva que julga sua existência em termos fenomenológicos de seu conteúdo.

Neste caso sua avaliação está dirigida à verificação tanto dos conteúdos dos objetivos (reduzir desigualdades regionais; desenvolver certas regiões etc.), das medidas (apropriadas, coerentes) e da sua eficácia (cumprimento dos objetivos). Os resultados da apreciação são colocados como “sucesso”, sucesso parcial” ou fracasso. Ao os analistas constatarem constantes fracassos na história do planejamento regional, uma parte deles

³ Onde os processos de formulação e comunicação são vistos como principal característica do planejamento; giro comunicativo do planejamento com questões processuais de participação, democracia (Healey, Forester in Fainstein, DeFillipis 2014)

⁴ Com vínculo à economia política onde conteúdos como justiça social etc. prevalecem (Fainstein etc. in Fainstein, DeFillipis 2014)

⁵ Vide também Yiftachel (2006) e seu confronto entre as duas vertentes. Interessante a distinção entre teorias que sustentam diferentes abordagens do planejamento em relação à sua “localização” no “Norte-Oeste” e no “Sul-Leste”.

chega à conclusão que não haja política regional no Brasil; sua “inexistência” ou “ausência”. A responsabilidade está sendo atribuída, geralmente, à sociedade brasileira, elites, a classes arcaicas, ao governo ou a outros sem maior aprofundamento sócio-político da falta desses planejamentos.

Esta visão da “ausência” reconhece uma parte dos fatores responsáveis, mas não atenta como representa uma “negação de futuros alternativos”. Assim, não consegue identificar o que Ribeiro (2007) chamou de “força do passado”⁶ e suas relações com as potencialidades do presente.

E como diz a autora

.. futuros alternativos foram negados na medida em que projetos de modernização conduziram a máquina do governo e os investimentos públicos e privados. Expectativas frustradas e uma parte dos futuros negados no passado continuam vivos. Trata-se, portanto, de uma dialética da conservação – superação que resulta, no presente, numa apenas aparente única espaço-temporalidade. ... em diferentes extensões do espaço herdado, convivem sobrevivências de modernizações pretéritas e memórias de antigas promessas. Estes elementos culturais e políticos, em geral maltratados pelas teorias acionadas na área de planejamento urbano e regional, permanecem latentes, emergindo na forma de explosões sociais, que continuam sem interpretação, (RIBEIRO, 2007, p. 28)

Com isto a autora relaciona o planejamento urbano e regional a alguma “dialética” entre “ausência no passado” como futuros negados, “latentes presentes” e “promessas do futuro”. Em outras palavras, diferentemente de uma “simples ausência” positivista de objetos físicos, biológicas etc., a ausência da política como social, política- e espacialmente produzida, precisa ser entendido como algo (“evento”) que poderia ter acontecido, mas não aconteceu porque algo impediu sua presença, seu acontecimento. A investigação de uma ausência exigirá a identificação tanto daqueles agentes envolvidos nesta “produção” da expectativa frustrada e a virtualidade (LEFEBVRE, 1999, p.16) de seu acontecimento, nas suas

⁶ Ribeiro, 2007.

agências, lugares e dinâmicas responsáveis para este (não) resultado, como daqueles que acabaram por impedir que essa virtualidade se realizasse com sua atuação.

A investigação (operacional) da “ausência como futuro negado” acabaria por levantar questões metodológicas e até mesmo epistemológicas (ver RANDOLPH 2015a) que não serão abordadas aqui. Estaria ligada, como também já mencionado acima, à virtualidade (potencialidade) de um acontecimento a partir de ações sociais que visaram sua realização. Ou seja, na apropriação de Ribeiro (2007, p. 31) de Sartre, está “ausência” não estaria conformada “passado-ultrapassado”, mas pelo “passado-ultrapassante” que seria “aquele que ainda preserva a capacidade de formulação do futuro” e “pertence ao campo dos possíveis do presente, pode ser incorporado a novos projetos” (RIBEIRO 2007, p.31). Em outras palavras, a ausência de um fenômeno social (no passado, no nosso caso), deliberadamente produzida, (RANDOLPH 2015a), enquanto “passado ultrapassante pode ser mais poderoso do que o novo novíssimo, colaborando para que o envelhecimento de elementos da última modernidade ocorra de forma mais rápida do que nos países centrais” (RIBEIRO 2007, p.32).

Não se trata de uma questão “esotérica”, pois qualquer esforço de planejamento, projeção, prospecção e mesmo desenho de políticas enfrenta o desafio de trabalhar com essas “virtualidades” para identificar potencialidades no futuro. No caso da identificação do passado ultrapassante a tarefa é encontra-lo no passado.

Coloca-se, então, o enorme desafio em identificar tanto aqueles agentes sociais, sujeitos das ações, que lutaram a favor de uma “coisa” – fenômeno - acontecer, o que lhe confere seu caráter virtual, como aqueles que se opuseram e conseguiram impedir que essa virtualidade se tornasse “real”. Uma operacionalização desta tarefa seria quase impossível se não tivesse certos “lugares” nas sociedades capitalistas que são tendencialmente privilegiados para

a “produção” sistemática dessas “ausências”⁷. O desafio se desloca, então, para a tarefa de encontrar esses mecanismos sistemáticos (sociais, políticas, econômicos) que são responsáveis, sistematicamente, por esta produção.

3. Produção de “ausências”: os mecanismos seletivos das instituições do Estado

Para problematizar a “ausência” aqui apresentada de políticas regionais em termos gerais de um Estado capitalista, procuramos sua produção, como acabamos de falar, no contexto da formulação de políticas dentro do próprio Estado que, então, seria considerado o “lugar” de maior destaque. Não será o único, como ver-se-á adiante, mas certamente um lugar que concentra determinadas “condições estruturais de produção” desses não-acontecimentos. Portanto, torna-se necessário dedicar-se, minimamente, à sua investigação o que permitirá, também, compreender a sistemática e intencionalidade dessa produção como referência conceitual para a reflexão no atual texto.

Sem aprofundar a trajetória do pensamento crítico sobre o Estado (capitalista) desde a obra de Marx, pode-se tomar os acontecimentos do maio de 1968 como referência de um novo impulso para este debate voltado à “centralidade do aparelho do Estado como provedor de estabilidade para o sistema, atuando para superar a crise, reacomodar as posições dos sujeitos coletivos, garantir a relegitimação de suas estruturas e manter a reprodução das relações econômicas capitalistas” (MIGUEL 2014, p. 149)⁸.

⁷ Vide a discussão de Ribeiro (2007) quando se refere a “movimentações” no passado com este potencial para o futuro de uma forma mais genérica. Em relação às políticas regionais seria possível encontrar essas “ausências no passado com futuro” também neste patamar. Mas, no presente trabalho pretendemos encontrar mecanismos mais específicos e, talvez, operacionais.

⁸ Também não será possível, neste momento, aprofundar a discussão com uma articulação mais aprofundada das contribuições de Poulantzas (1981), Offe (2006) e Jessop (2009)

Restringimo-nos a dois autores que se tornam de especial relevância para a atual discussão. São as concepções de Nicos Poulantzas, após seu posicionamento estruturalistaalthusseriano, e de Claus Offe que nos seus trabalhos dos anos 1970 e 1980 enfatiza a dependência estrutural do Estado, os constrangimentos objetivos e a imposição de preferências e plataformas políticas pelo capital (investidores privados)⁹.

Ao discordar de perspectivas marxistas estruturalistas e instrumentais do Estado capitalista, Offe (1984, p. 144) não recorre a relacionamentos especiais entre os detentores do poder e a burguesia (elite) e nem precisa apelar a “estruturas” ou outros mecanismos externos ao Estado para este atender à racionalidade dos interesses do capital (MIGUEL 2014, p. 150). Na sua concepção de uma dependência estrutural do Estado que o impede objetivamente tomar medidas que afetam os níveis de remuneração aceitáveis pelo capital, se mostra a pertinência deste autor para a compreensão dos não-acontecimentos, acima apontados. É esta a chave que possibilita “elevar, dentro de um quadro conceitual, os termos ou noções de ‘ausência’ e ‘não-acontecimento’ a conceitos, o que permite, por sua vez, transformar o questionamento empírico acerca da política regional no Brasil em um problema teórico a orientar a compreensão dos meros fenômenos e aparências” (RANDOLPH 2015a).

Ainda, da mencionada dependência deriva aquilo que Offe chama a “seletividade sistêmica” que se origina na “seletividade das instituições” e é imposta “pelas estruturas e processos organizacionais do sistema político”, que serve tanto para decantar um interesse global da classe capitalista quanto para bloquear manifestações anticapitalistas (OFFE 1984, pp.148-50; MIGUEL 2014, p. 150).

⁹ Em analogia aos termos do já indicado trabalho de Yiftachel (2006), apesar a referência do nosso estudo ser do Sul-Oeste, seu suporte conceitual é do Norte-Oeste o que exigiria relativizar nossas interpretações.

Para Offe, a sistematicidade de diferentes formas de seletividade é uma das características fundamentais do Estado capitalista. Ele argumenta que o Estado é classista à medida que privilegia sistematicamente determinados interesses de classes em detrimentos aos de outras. Ou como diz o próprio autor:

O problema estrutural do Estado capitalista é que ele precisa simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. As operações de seleção e direcionamento de caráter coordenador e repressor, que constituem conteúdo desse caráter classista, precisam ser desmentidas por uma terceira categoria de operações seletivas de caráter ocultador: as operações divergentes, isto é, as que seguem direções opostas (OFFE 1984, p. 163, destaque nosso).

Para Offe, a preservação de uma aparente neutralidade de classe do Estado permite a dominação de classe. Em outras palavras, o autor argumenta que uma declarada neutralidade de classe das ações (por exemplo especialmente do planejamento) é apenas uma aparência. É assegurada pelos processos de seletividade – a restrição sistemática de um espaço de virtualidades ou possibilidades – através dos quais a dominação política (classista) é exercida.

Essa seletividade se constitui por meio de um processo dialético (circular): sua institucionalização em determinados aparelhos estatais é tanto resultado como condição da disputa pelo poder entre forças sociais e políticas. Em outras palavras, as próprias instituições são resultado das disputas entre diferentes interesses políticos e sua distribuição manifesta aquela seletividade sistemática. E, ao mesmo tempo, essas instituições constituem a própria condição para o exercício concreto dos interesses daqueles que as conquistaram através do uso de mecanismos de seletividade: quais as “demandas” submetidas ao atendimento que serão acatadas e apoiadas e quais aquelas que nem entram nas agendas políticas – ou seja que tem o destino do ‘não-acontecimento’ (RANDOLPH 2015a; destaque nosso).

É nestas ausências em termos de não-acontecimentos que a seletividade se expressa enquanto repressiva: a atuação do Estado não se restringe a “ações sistemáticas afirmativas”, mas, de uma

forma quase invisível, reprime certas demandas que podem ser tanto de segmentos do próprio capital como oriundas de reivindicações por parte das classes subalternas (trabalhistas, forças anticapitalistas). A “regulação” exercido pelo Estado junto á sociedade tem essa tripla face: a seletividade sistêmica propriamente dita, a seletividade repressiva para bloquear manifestações anticapitalistas e uma terceira que é a divergente. Ou seja, a necessidade do Estado contar com uma determinada lealdade mesmo dos membros de classes subalternas obriga governos a atender, ao menos parcialmente, a determinadas demandas delas quando pressionados por estas.

4. Do planejamento à governança: Formatos de “presenças” e “ausências” nopresente

Pela concepção dos autores aqui trabalhados, não seria suficiente estudar a estrutura básica do estado capitalista em sua arquitetura institucional (constitucional/ legal) e suas formas específicas de organização (RANDOLPH 2017). Precisa ser prestado atenção, também, que essas características estão ligadas às capacidades estratégicas (“governamentais”) tanto no interior do próprio sistema político - sociedade política - como também em sua interdependência com os sistemas funcionais e com o mundo da vida - sociedade civil.

Ao discutir a importância de mecanismos de seletividade do Estado, Jessop (2004/2014) chama a atenção que

... os analistas devem olhar para além do Estado para examinar sua incorporação dentro de um sistema político mais amplo, sua relação com outras ordens institucionais e sistemas funcionais e com o mundo da vida (ou sociedade civil). Por sua vez, a tentativa de exercer o poder do Estado (ou melhor, os poderes plurais do Estado) refletirá algum equilíbrio de forças existente, uma vez que este é mediado institucionalmente pelo aparato do Estado com sua seletividade estratégica estruturalmente inscrita.

O planejamento (estatal, pública) em sua inserção institucional e como expressão de gestão pública é, nesta perspectiva, um dos instrumentos de exercício dessa seletividade estratégica; ao mesmo tempo exercendo-as, mas também as reproduzindo. Entretanto, os debates que começaram a questionar gestão e planejamento institucional começaram a propagar formas de “governança” que ultrapassam este âmbito intrínseco do Estado.

Sem ser limitado a processos intrínsecos do Estado, Jessop (2004/2014) elaborou uma reflexão sobre a noção da “governança” em termos gerais. Diz ele que

a governança se refere aos mecanismos e estratégias de coordenação adotadas em face da interdependência recíproca complexa entre os atores operacionalmente autônomos, organizações e sistemas funcionais. Assim governança ocorre em todos os campos sociais e seus estudiosos examinaram uma ampla gama de tais mecanismos e estratégias, incluindo mercados, clãs, redes, alianças, parcerias, cartéis, associações e Estados.

A difusão do termo e a valorização do conceito de governança nas ciências sociais de hoje tem sua origem, conforme (JESSOP 2004/2014), em uma série de fatos e aparências que levaram à má reputação de governos e hierarquias, São a frustração dos reformadores e revolucionários; uma teoria política anglo-americana da ascensão do neoliberalismo; a transformação do chamado modelo hierárquico weberiano de burocracia; o fim da ordem westfaliana; a transnacionalização da política civil; a emergência de novos riscos transnacionais; a ascensão da União Europeia como uma nova, surpreendente e intrigante ordem transnacional; mas também a partir de esforços para reformar, atualizar e expandir a teoria democrática através da participação e deliberação.

Não obstante, Jessop atribui particularmente a mudança de “governo” para “governança” em várias escalas territoriais e em vários domínios funcionais a uma tendência de de-estatização do sistema político o que implica em uma transformação radical de mecanismos de seletividade pelas instituições e agentes envolvidos

como se pode identificar na “proliferação de parcerias público-privadas, em vários disfarces, para complementar e às vezes para substituir formas mais tradicionais de corporativismo e concertação” (JESSOP 2004/2014). Estas mudanças, apesar disto, não significam necessariamente a perda da capacidade governativa do Estado. Os aumentos relativos do peso de governança em todos os níveis como a coordenação entre diferentes escalas verticais até o local poderiam melhorar a capacidade de projetar o poder do Estado e atingir seus objetivos através da mobilização de conhecimentos e de recursos de parceiros ou influentes partes interessadas não governamentais (RANDOLPH 2016).

Sem entrar aqui em maiores discussões e em nome da perspectiva estatal aqui adotada, parece que uma abordagem que explore as relações entre "governo" e "governança" do ponto de vista regulatório (dos mecanismos de diferentes formas de seletividades) promete maior potencial de compreensão dos processos que estão subentendidos na expressão "governança". Esta abordagem refere-se a uma compreensão da governança que denota descentralização e diversificação da política e de políticas a política e uma regulação a expansão da governança regulatória e a noção de Estado regulatório. Ou seja, uma compreensão da governança neste sentido se refere a novos caminhos e novas formas de seletividades com a presença de novos atores com novos mecanismos de negociação e inclusão/exclusão de demandas e agendas políticas e sociais.

Mas, há também outras acepções que estão incluídas naquela definição de Jessop que denotam o contrário que se poderia até chamar de “neo-gramsciano”. Isto seria o caso à medida que o exercício da “governança” não se restringe a processos internos do Estado (ou mesmo sua ampliação pela inclusão do setor privado), mas leva em consideração processos complexos e articulados tanto na sociedade política quanto na civil, bem como suas interconexões – ou seja de “Estado ampliado” em analogia ao conceito de Gramsci.

Portanto, a questão da governança neste nível remete ao debate constitucional e a mudanças de determinações constitucionais onde estão se debatendo regulamentações a respeito das relações entre

sociedade política (Estado, governos), a sociedade civil (setor não-governamental, formas de associações, agrupamentos etc. civis) e mesmo com o mundo da vida, como fala Jessop.

Para concluir essa parte de uma conceituação inicial de elementos de uma metodologia, percebe-se que esse “deslocamento” (shift) do conceito neo-liberal de governança para uma compreensão crítica, neo-gramsciano cria também consequências não apenas para uma revisão de debates sobre federalismo, pacto federativo, capacidades governativas etc. que são necessárias para não recair – sem querer – numa compreensão neo-liberal do termo enquanto forma de esvaziamento do Estado. Mas exatamente para aqueles desafios de investigar questões relacionadas a agendas políticas, arenas de articulação e negociação e formatos institucionais que precisam ser concebidos em suas lógicas e dinâmicas conflitantes. A compreensão hegemônica tanto entre os acadêmicos que participam neste debate como os profissionais envolvidos em práticas política, de gestão e “governar” permanece aquela tributária a um ideário neo-liberal e à sua “filtragem” de articulações de demandas (forma de seletividade).

Portanto, investigações críticas com uma metodologia que aqui só pode ser vislumbrada em primeiros traços parecem absolutamente essenciais para estimular a reflexão e fornecer referências a respeito da realidade brasileira até no nível de questões federativas, pactos federais, cooperação federal etc. (vide para isto também RANDOLPH 2016).

5. Fora da seletividade estatal: a presença de um “outro” planejamento

A produção da “ausência”, como discutido aqui anteriormente, de políticas de desenvolvimento regional parte do pressuposto de ter havido “presenças” (de propostas e/ou projetos de ação política) que foram eliminadas ao passar pela seletividade dos mecanismos do Estado. Uma governança neo-gramsciana

significaria uma alteração da configuração de relações entre Estado e sociedade civil e, conseqüentemente, mudanças nos mecanismos de seletividades responsáveis pela determinação de pautas para o governo.

A substituição de termos limitados de “gestão” ou “governo” – vinculados aos mecanismos de seletividades - por uma noção mais ampla por meio da incorporação de elementos discutidos no item anterior, pretende sinalizar essa natureza mais complexa dos processos políticos e sociais que envolvem o Estado na sua compreensão ampla, isto é, gramsciana (GRAMSCI 1999). É uma perspectiva ampla – gramsciana do Estado ampliado - que justifica a opção de se apropriar do termo da governança neste texto. Como mostrado anteriormente, mas não realizado aqui (RANDOLPH 2017), essa concepção é uma de que coexiste hoje com outras. Abordagens que abandonam o vínculo do planejamento com o Estado significam um passo adiante para inverter ou evitar estes processos de seletividade e identificar no planejamento potencialidades de “insurgências” (MIRAFETAB, WILLS 2005) ou mesmo de “subversão” (RANDOLPH 2014b, 2015b) que vão além de uma articulação com as institucionalidades estatais e suas seletividades.

A adoção de uma concepção (neo-)gramsciana e a investigação desses processos de produção de ausências (seletividades) terá conseqüências para a orientação metodológica geral dos estudos de processos de governança. Será necessário relacionar conjunturas específicas de problemas ou crises de governos com o condicionamento estrutural de institucionalização do Estado.

É neste sentido que Ribeiro (., p. 28) discute seletividade social, prepotência e autoritarismo que geraram anseios coletivos e expectativas frustradas que permanecem sem resposta. “A força do passado ultrapassante convive com o novo novíssimo”; este, como diz, “impossibilita a compreensão de anseios (sonhos, projetos e desejos) que, originados em tempos sociais subalternos ou torados “velhos”... encontram-se subjacentes a tantos movimentos sociais e tantas formas espontâneas de ação social” (RIBEIRO , p. 32). Ou

seja, o problema das “ausências com potencial de futuro” (que chamamos antes sinteticamente “não- acontecimentos”) remete a questões da inclusão de classes subalternos (excluídos por mecanismos seletivos) na formulação de políticas de desenvolvimento regional e da superação de hegemonias.

Sua realização vai depender, em particular da conjuntura política no Brasil em cada momento, de táticas e estratégias de resistências, insurgências ou mesmo de subversão (Randolph 2014b, 2015b) que irão fortalecer a “presença” de interesses de classes subalternas nos fóruns ou arenas de circulação do poder contra as formas estabelecidas de exclusão e inviabilização.

Miguel (2014) trava essa mesma discussão em relação aos limites que o atual quadro de instituições coloca para o aprofundamento da democracia. A abordagem por este autor - elaborado através de uma “triangulação” entre contribuições de Offe, Poulantzas e Bourdieu- pode contribuir, como ele diz,

para evidenciar os limites tanto da mera incorporação de integrantes de grupos subalternos aos espaços decisórios já constituídos (a “política de presença” propugnada pelo movimento feminista a partir dos anos 1990) quanto da abertura de arenas marginais na estrutura do Estado, que seriam mais permeáveis às demandas dos grupos dominados (os novos espaços participativos, como conferências, conselhos de políticas públicas ou orçamentos abertos à manifestação popular, para citar exemplos em voga na ciência social brasileira)” (MIGUEL 2014, p. 158).

Sem querer negar a importância desses mecanismos, o autor procura entender que estes, por si só, apenas permitirão avançar até um certo ponto. Cita propostas como as novas “perspectivas sociais” que evitam o monopólio das posições de poder por integrantes de um único grupo social; as novas arenas participativas – como o orçamento participativo – que resolveria o problema da impermeabilidade do sistema político a demandar de grupos subalternos; e os conselhos e as conferências de políticas públicas em que grupos populares fariam ouvir.

São apostas excessivas daquilo que esperam da institucionalidade política — e, como outro lado da moeda, extremamente tímidas no reconhecimento de como os mesmos mecanismos de incorporação dos grupos subalternos funcionam como instrumentos de cooptação e de canalização das energias políticas em detrimento de outras formas de mobilização. São tímidas, também, na reflexão sobre o modo pelo qual a política é influenciada pelas desigualdades em outras esferas (em primeiro lugar, nas relações econômicas e no lar. (MIGUEL 2014, p. 159)

Como alerta o autor, apesar da incorporação à esfera política destes grupos ser importante e necessária, não resulta necessariamente na superação da desigualdade de poder.

“As desigualdades marcam a presença desses grupos e agem de forma permanente no sentido de orientar e limitar sua ação. Eles possuem menor controle dos recursos materiais, a começar pelo tempo livre, que são a base da ação política. São menos hábeis na produção do discurso adequado, até porque em geral são menos treinados para o debate, muitas vezes ocupando posições profissionais subalternas em que não participam da tomada das decisões. E têm maior dificuldade em fazer com que seus interesses transitem como interesses universais, pois mudanças na ordem social geram beneficiados e prejudicados, ao passo que a manutenção do status quo pode se apresentar como neutra” (MIGUEL 2014, p.159).

A discussão aqui apresentada a respeito dos mecanismos de seletividade (e dos conseqüente eliminação de possíveis acontecimentos – sua ausência produzida) dão uma impressão como as estruturas políticas são capazes de neutralizar a eventual presença de membros de grupossubalternos. O conhecimento da força e da resiliência dos mecanismos de reprodução da dominação social mostra a necessidade de se resistir a mecanismos “imunes” de cooptação através de recompensas simbólicas e matérias para aqueles que aceitam “jogar o jogo” da política normalizada (MIGUEL 2014, p. 160).

Há também o esforço permanente de “civilização” do conflito político. A ocupação dos espaços institucionais cobra seu preço na forma da exigência de adesão a determinadas pautas, cronogramas e formas de ação e de discurso. Em particular, bloqueia as expressões mais disruptivas do conflito,

canalizando-o para manifestações contidas dentro de uma institucionalidade que, como se viu, é marcada por sua seletividade. Tal normalização do conflito político teria, como principal mérito, o afastamento do risco da violência, entendida aqui, é claro, como a violência física aberta, sem levar em conta as formas de violência estrutural ou sistêmica (que, no entanto, geram efeitos igualmente materiais). Ela é feita, porém, às custas da redução da política à administração rotineira das coisas, mutilando-a de seu potencial mais criativo e transformador (Miguel 2014, p. 160).

Há o perigo que os grupos dominados são despossuídos das suas estratégias mais ofensivas de luta política que, nas palavras de Miguel, em muitos casos se mostram mais eficazes. Sem querer fazer uma apologia acrítica à violência dos dominados, é importante lembrar que descartar pressões políticas extra-institucionais podem paralisar mudanças sociais. “Demaneira ainda mais crucial, os imperativos da eficácia política empurram os grupos contestatórios na direção da reprodução das mesmas estruturas hierárquicas e da mesma lógica política excludente do sistema político contra o qual se insurgem” (MIGUEL 2014, p. 160).

Como se sabe de experiências concretas, há o perigo do acesso aos espaços do poder implicar em mudanças que levam ao afastamento das ideias originárias. Há o risco da conquista do poder político se tornar objetivo que subordina os demais “instrumentalizando todas as expressões da luta anti-sistêmica, o que terminaria por validar o realismo cínico e manipulador que marcou parte da esquerda tradicional” (MIGUEL 2014, p. 161).

Essa reflexão aponta possíveis causas sistemáticas (sistêmicas) que indicam certos obstáculos ou até impedimentos à inclusão de camadas subordinadas da população em circuitos de poder. Essa situação, conseqüentemente, enfraquece a viabilidade de um dos elementos-chaves da antes mencionada proposta neo-gramsciana de governança. Pois, uma das condições fundamentais para poder denominar uma forma de governança enquanto “neo-gramsciana” é a presença dessas populações nos processos de articulação e elaboração de agendas políticas – e não apenas a “participação” de uma “sociedade civil”.

No caso do Brasil, nos contextos políticos conjunturais dos últimos tempos, parecia quase impossível encontrar essa forma de governança a nível federal ou mesmo em outros níveis federativos; tudo o que se observava apontava para o (re)surgimentos e fortalecimento de suas formas neo-liberais. Ou seja, se havia indícios de participação e inclusão (nem tanto de camadas subalternas) durante a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), hoje sabemos que essa proposta não “sobreviveu” as mudanças políticas a nível federal.

Nestas circunstâncias, a hipótese de outras escalas sócio-político-espaciais de circuitos de poder, usada em trabalhos anteriores (RANDOLPH 2014a, 2015a), poderiam aumentar as chances para a formulação de políticas regionais parece até cabida. O que, diga-se de passagem, não necessariamente asseguraria que as “camadas conservadoras e retrógradas” perderiam seu poder de barrar propostas de desenvolvimento (regional) – produzir novas “ausências”. O que está em jogo é a questão da hegemonia cuja “distribuição” não é homogênea no território nacional.

Por isto seria possível reinterpretar as investigações anteriores a respeito de alternativas de governanças regionais “neogramscianas” em escalas sub-nacionais e supra-locais onde as articulações entre desenvolvimento, planejamento e poder (vide RANDOLPH 2016b), talvez, possam oferecer alguma potencialidade para uma “atuação inclusiva” (governança) regional, dentro de determinadas conjunturas do país.

Será brevemente mencionada, para finalizar o atual ensaio, uma dessas alternativas que lança mão de uma cooperação intra-federativa (entre municípios) que foi criada para permitir a elaboração de agendas regionais através da superação da atuação fragmentada e concorrente de administrações municipais que ganharam sua autonomia com a Constituição Federal de 1988.

Em algum momento imaginamos (BARBOSA, COSTA, 2019) que uma atuação regional por meio de Consórcios Inter-Municipais poderia permitir uma maior inclusão de segmentos mais amplos da população a nível local do que em outras escalas como a estadual e

federal. Que, talvez e relativamente independente de projetos políticos a nível federal, a escala local poderia oferecer alguma chance de articulação de um projeto neo-gramsciano de agenda regional.

Mesmo sendo, em boa parte, as experiências com este arranjo institucional dos consórcios não muito animadoras na criação de “gestões regionais”, não se pode negar, de todo modo, que poderia haver alguma potencialidade numa articulação das agendas “de baixo para cima” (vide RANDOLPH, 2014b, 2015 a).

Por isso, buscamos anteriormente alternativas de governança regional “neogramsciana” em níveis subnacionais e supralocais onde as articulações entre desenvolvimento, planejamento e poder (ver RANDOLPH 2016) talvez ofereçam alternativas de ação (Governança). No entanto, a ser explorada no futuro, uma forma mais radical do “governo neo-gramsciano” pode ser vista na proposta de um “municipalismo libertário” que apenas será mencionado aqui (BOOKCHIN s.a.; SANZ 2001). Talvez poderia ser algo como um “novo” municipalismo de corte anti-hegemônico, gramsciano.

Referências

BARBOSA, G.D., COSTA, H.D. A lei dos consórcios públicos e a cooperação no Estado do Rio de Janeiro: uma reflexão a partir do debate regional. In: RANDOLPH, R. et ali (Orgs.) *Consórcios intermunicipais e Comitês de bacia hidrográfica. Suas potencialidades e limitações para formular agendas de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Hexis, 2019, p. 87-98

FAINSTEIN, S.S., DeFILLIPIS, J. (Eds.) *Readings in planning theory*, Malden, MA, Oxford, UK: Wiley Blackwell, 4ª edição, 2016

FRIEDMANN, J., WEAVER, C. *Territory and function. The evolution of regional planning*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press 1979

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1999

JESSOP, B. O Estado. o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista de sociologia e política*, v. 17., nº 33, 2009: 131-144, junho (vide também (2006) Poulantzas's State, Power, Socialism as a Modern Classic Disponível em : http://mercury.soas.ac.uk/hm/pdf/2006_confpapers/papers/Jessop.pdf.)

JESSOP, B. Multi-level governance and multi-level meta-governance. Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood, in I. Bache and M. Flinders, eds, *Multi-Level Governance*, Oxford: OUP, 49-74, 2004. – on-line version <http://www.bobjessop.org/2014/01/10/multilevel-governance-and-multilevel-metagovernance/> LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999

MIGUEL, L. F. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal. Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 98, março 2014, p. 145-161
BOOKCHIM, M. *Seis tesis sobre municipalismo libertario*. Visit 3.5.2017
<http://www.ual.es/Universidad/CGT/pagina/SALA%20DE%20LECTURA/bookchin-seis-tesis-sobre-municipalismo-libertario.pdf>

OFFE, C. Algumas contradições do Estado social moderno. In: Offe, C. *Trabalho e sociedade. Perspectivas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1981, p. 113-131

OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. In: Offe, C., *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 140-179

OFFE, C. Political institutions and social power: conceptual explorations. In: I. Shapiro; S. Skowronek; D. Galvin (Eds). *Rethinking political institutions. The art of the state*. New York, London: New York University Press 2006, p. 9-31

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal 1981 (publicado originalmente em francês em 1978).

RANDOLPH, R. Cooperação federativa, arenas sócio-políticas espaciais e arranjos institucionais. In: R. Randolph; H. Siqueira; A.

Oliveira. (Org.). *Planejamento, Políticas e Experiências de Desenvolvimento Regional: problemáticas e desafios*. 1ed. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2014 a, p. 186-199.

RANDOLPH, R. Subversão e planejamento como “práxis”, uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, E.; CASTRO, R. E. *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro: LetraCapital 2014b, p. 40-57

RANDOLPH, R. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica.

Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v. 3, 2015a, p. 5-26.

RANDOLPH, R. A origem estrutural da subversão em sociedades capitalistas contemporâneas, suas práticas baseadas na vivência cotidiana e um novo paradigma de um contra-planejamento. In: Costa, G. M., Costa, S.M., Monte-Mór, R.L.M (Orgs.) *Teorias e práticas urbanas. Condições para a sociedade urbana*. Belo Horizonte: C/Arte 2015b, p. 127-103

RANDOLPH, R. *Política e planejamento do desenvolvimento regional e os desafios de governança - Reflexões conceituais para uma metodologia neo-gramsciana*. In: 3º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - A questão regional, uma questão (de) política, Blumenau. 3º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - A questão regional, uma questão (de) política. FURB: Blumenau, 2016.

RANDOLPH, R. Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional - quo vadis? *Redes (Santa Cruz do Sul. Online)*, v. 22, p. 218-239, 2017

RANDOLPH, R. Regional development policies and the challenge to reduce spatial inequalities in Brazil. *Area Development and Policy*, v. 5, p. 1-13, 2019.

RIBEIRO, A.C.T. A força do passado: nem tudo que é sólido desmancha no ar. In: Sarah Feldman; Ana Fernandes. (Org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, 2007, v. , p. 21-36.

SANZ, C. Municipalismo: una alternativa libertarian. *Butlletí dela Fundació d'Estudis Llibertarisi Anarcosindicaliste*, num. 5, primavera 2001

YIFTACHEL, O. Re-engaging planning theory? Towards south-eastern perspectives, *Planning Theory*, 5, 2006, pp. 211–22

A contribuição da teoria da reprodução social para o debate sobre desenvolvimento regional

Bruna de Oliveira Schweder¹

Luciana Butzke²

Ivo Theis³

Resumo: Esse artigo propõe analisar as contribuições da Teoria da Reprodução Social à teoria do Desenvolvimento e à teoria de médio alcance do Desenvolvimento Regional. Se partimos do pressuposto de que o discurso e a teoria do desenvolvimento, após a segunda metade do século XX, tornam-se expressão do modo de produção capitalista, aproximações entre a teoria da Reprodução Social e do Desenvolvimento são importantes para a crítica e superação do capitalismo e, conseqüentemente, da desigualdade e da opressão. As desigualdades e opressões se relacionam às relações de gênero, classe social, raça, dentre outras e se expressam no espaço e no tempo. O desafio que se coloca à Teoria da Reprodução Social é que ela dialogue em contextos socioculturais e geográficos distintos. E, para a Teoria do Desenvolvimento e a Teoria do Desenvolvimento Regional o desafio é o de superar sua dimensão normativa, que tende a perpetuar as relações que produzem desigualdade e

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (FURB), orientanda, Blumenau, Rua Antônio da Veiga, 140, Itoupava Seca, 89030-903, Blumenau, SC, E-mail: boschweder@furb.br

² Professora do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, orientadora, Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau, Rua Antônio da Veiga, 140, Itoupava Seca, 89030-903, Blumenau, SC, E-mail: lbutzke@furb.br

³ Professor do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, coorientador, Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau, Rua Antônio da Veiga, 140, Itoupava Seca, 89030-903, Blumenau, SC, E-mail: theis@furb.br

opressão, incluindo no debate o questionamento e superação da reprodução social, do capitalismo e do desenvolvimento.

Palavras-chave: Reprodução Social. Desenvolvimento Regional. Capitalismo. Estudos de Gênero. Lise Vogel.

Introdução

O debate sobre desenvolvimento regional conta com várias contribuições recentes em torno da existência ou não de um *Campo do Regional* (Theis, 2022; Theis et al., 2022; Theis, 2019). No artigo *Desenvolvimento regional: construção de um campo de saber?* são apresentadas posições em relação à existência ou não de uma esfera: (i) a crítica à presença de um âmbito autônomo do regional; (ii) a existência de uma Ciência Regional, como uma área de saber, uma ciência em construção; (iii) a existência de uma esfera da política e planejamento regional, o que reduziria a pretensão de criação de um campo do regional; e (iv) a compreensão do regional como geografia social e como confluência entre os debates sociológicos e geográficos em uma determinada escala (Theis et al. 2022).

A posição crítica à existência de um *campo* autônomo do *regional* é reforçada pelo caráter interdisciplinar dos estudos sobre desenvolvimento regional – o que pode dificultar a construção de um campo de saber com certa autonomia em relação a outros campos de saber. Outro aspecto de crítica é a ênfase na dimensão normativa do desenvolvimento regional, frequentemente sem um questionamento do desenvolvimento regional realmente existente. Um terceiro aspecto, é o reconhecimento do desenvolvimento regional como teoria de médio alcance e a necessidade de conectá-la a teorias que aportem contribuições e acoplem a primeira. As limitações em relação a esses aspectos fazem com que o *Campo do Regional* tenha dificuldade em reivindicar uma maior autonomia em relação a outras áreas do saber (Theis et al., 2022; Theis, 2019).

Esse artigo visa contribuir nesse último aspecto, já que propõe tratar de uma teoria (da Reprodução Social) e seus aportes à teoria

(do Desenvolvimento) e à teoria de médio alcance (do Desenvolvimento Regional).

A noção de desenvolvimento remete a “uma metáfora e sua história distorcida” (Esteva, 2000, p. 61). Como metáfora biológica, explica o crescimento natural de plantas e animais e evolução de um estado a outro. A história distorcida ocorre quando essa metáfora avança para a esfera social, convertendo o desenvolvimento em um programa, um destino necessário e inevitável. “O modo de produção industrial, que era nada mais que uma entre as muitas formas de vida social, tornou-se por definição o estágio final de um caminho unilinear para a evolução social” (Esteva, 2000, p. 63). Assim, podemos conjecturar que

numa economia capitalista, o desenvolvimento das forças produtivas sobre dado território produz desigualdades, sobretudo, porque, em cada região, a provisão de meios de produção é, quantitativa e qualitativamente, diferenciada, assim como é diferenciada a produtividade de sua força de trabalho (Theis, 2019, p. 354).

Ou seja, não há um desenvolvimento homogêneo que avance para uma situação melhor. No capitalismo, o desenvolvimento produz desigualdades.

Aqui tomamos como pressuposto a ideia de que desenvolvimento produz desigualdades e elas se expressam em diferentes escalas espaciais, incluindo a regional. Vários enfoques da teoria do desenvolvimento buscam sua crítica: ora enfatizando o atraso econômico, a pobreza, o “maldesenvolvimento”, ora tratando-o como nova forma de colonialismo e explorando sua face oculta (Theis, 2022). A Teoria da Reprodução Social traz, também, em seu aporte a crítica ao capitalismo e ao desenvolvimento (entendido como expressão do modo de produção capitalista).

Para tratar da Teoria da Reprodução Social e sua contribuição ao debate sobre Desenvolvimento Regional, esse artigo conta com quatro partes, além dessa introdução. A primeira seção trata dos antecedentes da Teoria da Reprodução Social. A segunda, explora a Teoria da Reprodução Social com ênfase na perspectiva unitária

a partir das leituras sobre Lise Vogel. A terceira parte trata da totalidade e da mudança social. Na quarta, faz-se um balanço dos aportes da Teoria da Reprodução Social para a Teoria do Desenvolvimento e para a Teoria (de médio alcance) do Desenvolvimento Regional.

Antecedentes da Teoria da Reprodução Social

Há mais de um século tem-se notícias do debate sobre as raízes históricas e as bases materiais que explicam a opressão das mulheres no capitalismo. Nesse debate, a opressão de gênero não seria um fenômeno biológico, mas, sim, algo que se dá nas relações sociais concretas, portanto, passível de investigação.

No final do século XIX, algumas mulheres socialistas contribuíram ao incluir no debate as formas não remuneradas de trabalho como característica principal da opressão feminina no capitalismo. Para tal, partiram de uma concepção dualista sobre a realidade social, ou seja, consideraram que o trabalho doméstico seria um modo de produção próprio, distinto do modo capitalista (Ruas, 2020).

Essas socialistas feministas queriam entender como a opressão de gênero estaria fundada em relações sociais intrínsecas à forma de organização social capitalista. E uma das chaves de interpretação e análise desenvolvida para compreender essa questão das bases sociais e materiais da opressão às mulheres foi o trabalho doméstico. Ou seja, elas queriam examinar o trabalho doméstico não pago, realizado no lar, pelas mulheres, como uma das bases fundamentais para compreender a opressão feminina no capitalismo.

Assim surgiu a perspectiva da reprodução social que, inicialmente, buscou compreender as formas não remuneradas de trabalho como base material da opressão das mulheres no capitalismo. Essa perspectiva se diferenciava de outras elaborações teóricas que também buscaram explicar a opressão de gênero no capitalismo. Cabe destacar que, a reprodução social acontece em

todas as sociedades, mas na capitalista ela está servindo ao Capital (Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019).

Quais seriam essas outras elaborações teóricas? Uma delas é a *Teoria dos Sistemas Duplos ou Triplos*. Na primeira, o gênero é considerado um sistema autônomo que se relaciona com o capitalismo e as relações de classe. Na Teoria dos Sistemas Triplos, combinam-se gênero, classe social e raça. Uma segunda elaboração teórica é a do Capitalismo Indiferente. Nela, a opressão de gênero e raça estão presentes em formações sociais anteriores ao capitalismo, que pode se valer ou não dela para se reproduzir. A terceira elaboração teórica é a Unitária, que busca compreender gênero, classe social e raça como parte das relações sociais capitalistas, como o compartimento de um todo (Arruzza, 2015).

De acordo com a Teoria Unitária, as raízes para a explicação da opressão às mulheres poderiam ser encontradas de forma unitária e sistêmica. Diferente da concepção dualista sobre a realidade social, que compreendia que a existência de um sistema patriarcal pré-capitalista independente e trans-histórico se combinaria com o próprio sistema capitalista em uma determinada fase de seu desenvolvimento (Ruas, 2020). Nos países nos quais o modo capitalista de produção suplantou o sistema precedente, houve uma transformação radical da família e de seu papel. As relações de poder entre gêneros deixaram de formar um sistema independente (Arruzza, 2015).

o capitalismo tendeu sempre a usar diferenças pré-existentes herdadas de sociedades prévias de uma maneira oportunista. Por exemplo, diferenças de gênero e raça são utilizadas de forma a criar hierarquias entre setores mais ou menos avançados das classes exploradas. Estas hierarquias são abrandadas como consequências de diferenças naturais, mascarando sua real natureza, nominalmente o fato de serem produtos da lógica de competição capitalista (Arruzza, 2015, p. 49).

A Teoria da Reprodução Social na perspectiva unitária compreende o sistema capitalista como um “complexo de relações sociais de exploração, opressão, dominação e alienação, que se

relacionam de forma integrativa, ontológica” (Ruas, 2020, p. 4). Essa perspectiva busca entender o modo de produção capitalista como uma totalidade sistêmica, que é engendrada e conformada por múltiplas teias de opressão. Ela é orientada “por uma perspectiva que supere as dicotomias entre produção e reprodução social, natureza e cultura, e em última instância, base econômica e superestrutura política” (Ruas, 2020, p. 4).

Diante disso, as perspectivas dos sistemas duais e triplos e do Capitalismo Indiferente se mostraram limitadas para as autoras que defendiam uma concepção unitária. Na próxima seção, aprofundamos a Teoria da Reprodução Social na perspectiva unitária desenvolvida por Lise Vogel. Convém ressaltar que a autora não é a única a compartilhar da perspectiva unitária, mas é dado o destaque a ela por ser a pioneira na concepção da Teoria da Reprodução Social.

A Teoria da Reprodução Social: a contribuição de Lise Vogel

Lise Vogel é uma intelectual feminista estadunidense, socióloga e historiadora da arte. Publicou em 1983 o livro *Marxism and the Oppression of Women: Toward a Unitary Theory* e teve uma repercussão modesta (Vogel, 2013). O livro foi reeditado em 2013 em um contexto de forte militância de mulheres e de movimentos feministas. Nesse caso, a repercussão foi maior e, por ser uma análise que partia de uma perspectiva que “privilegiava a análise das dinâmicas sócio-históricas da produção da força de trabalho” (Ruas, 2020, p. 12), tornou-se o fundamento para a elaboração da Teoria da Reprodução Social 30 anos depois da primeira edição.

Segundo Vogel (2013, p. XI):

Na medida em que escrevia o livro havia um respeito pelos esforços do feminismo socialista para abordar o tema do aprofundamento da opressão das mulheres. No entanto, permaneço convencida de que o renascimento da teoria marxista, não a construção de uma síntese socialista-feminista, oferece a melhor chance de fornecer a melhor orientação teórica para as lutas pela libertação das mulheres.

Transparece o respeito da autora em relação à trajetória do feminismo socialista, mas era necessário avançar na teoria marxista. Ferguson e McNally (2017), destacam que o livro escrito por Vogel tem seu ponto de partida teórico na obra *O Capital* (v. I), de Marx. Esse aspecto o distingue das demais teorizações do seu tempo. Isso porque, para a autora, expor a opressão da mulher na sociedade capitalista obrigatoriamente deveria passar pelas categorias teóricas centrais do trabalho de Marx. Em outros termos,

o procedimento crítico de Marx em *O Capital* revela uma série de conceitos relacionados – a mercadoria, valor, dinheiro, capital, força de trabalho, mais-valor e assim por diante – que foram projetados para iluminar os profundos processos estruturais através dos quais o modo de produção capitalista se reproduz (Ferguson; McNally, 2017, p. 26).

Vogel, ao partir da leitura d’*O Capital*, de Marx, aproximou-se de um feminismo marxista, e, ao considerar paralelamente questões feministas também se aproximou de um marxismo feminista. “Ao levantar o problema da opressão às mulheres no contexto do quadro categorial do *Capital*, e ao fazê-lo não apenas de uma forma *ad hoc*, Vogel abriu uma nova direção para a pesquisa feminista socialista” (Ferguson; McNally, 2017, p. 26).

De acordo com Arruzza (2017, p. 41), Lise Vogel

identificou a noção de reprodução social como a base para uma teoria unitária da opressão de gênero e sua relação com o capitalismo, que fosse capaz de evitar as armadilhas dos dualismos, uma vez que esses nada fazem além de postergar o problema – ao invés de resolvê-lo – de se ter uma compreensão explicativa das desigualdades de gênero.

É importante destacar que o lar já havia sido identificado como um local de opressão às mulheres por feminismos anteriores. No entanto, de acordo com Ferguson e McNally (2017), o debate acerca do trabalho doméstico surgiu no final dos anos 1960 – e preparou o cenário para *Marxismo e opressão às mulheres* – e seu objetivo era “localizar os fundamentos sócio-materiais da opressão às mulheres

nos termos e conceitos da economia política marxiana” (Ferguson; McNally, 2017, p. 27).

Em 1969, Margaret Benston publicou o artigo chamado *The Political Economy of Women's Liberation* [A economia política da libertação feminina]. Nos seus escritos, Benston propôs que o trabalho executado pelas mulheres no lar fosse entendido como produtivo. Para a autora, sem o trabalho doméstico, o capital não poderia ser reproduzido, já que não existiriam trabalhadores e, sem trabalhadores não haveria capital (Ferguson; McNally, 2017). Assim, ao longo da década seguinte, feministas socialistas passaram a “teorizar o trabalho doméstico como parte integrante do modo de produção capitalista” (Ibid., p. 28) e

sondaram os conceitos marxistas de valor de uso e valor de troca, força de trabalho e classe, para identificar o que podiam revelar sobre o significado político-econômico das mundanas tarefas do lar, desde lavar pratos e preparar refeições até vestir e cuidar de crianças (Ferguson; McNally, 2017, p. 28)

O trabalho doméstico produz mais-valor? O trabalho doméstico é um modo de produção distinto do modo de produção capitalista? São questões que surgiram com o florescer desse “novo” debate acerca da esfera doméstica. Vogel defende que o trabalho doméstico produz valor de uso, ou seja, as atividades de cozinhar, lavar, limpar, fazer compras, cuidar das crianças e dos idosos produz produtos e serviços que são consumidos no próprio lar e satisfazem necessidades humanas dos membros da família. Porém, não produzem valor de troca, já que esses produtos não são mercantilizados, e sim, consumidos imediatamente (Ferguson; McNally, 2017).

Outro ponto destacado pela autora é que o trabalho doméstico corresponderia a um modo de produção próprio, pois opera de acordo com uma lógica distinta, não capitalista. Então, a força de trabalho é produzida fora do circuito de produção de mercadorias, já que é criada de uma forma não capitalista, num local baseado em relações de parentesco, que é a família. A força de trabalho se torna uma mercadoria a partir do momento em que é vendida por um

salário, mas não pelos processos que as demais mercadorias são transformadas em valor de troca e colocadas em circulação no capitalismo (Ferguson; McNally, 2017).

A Teoria da Reprodução Social reforça que não só a reprodução da força de trabalho é uma condição para a produção do capitalismo, como também o trabalho envolvido na geração de mercadorias e o trabalho da renovação de trabalhadores fazem parte de uma mesma totalidade. Ou seja, não existe produção de mercadorias se não existirem trabalhadores. Portanto, a categoria força de trabalho é uma espécie de “ponte” que permite compreender a relação entre a esfera da produção e da reprodução (Vogel, 2013).

Há uma tremenda e *pouco desenvolvida* percepção no cerne da análise de Marx sobre o capitalismo. No *Capital*, Livro 1, Marx identifica a “força de trabalho” ou nossa capacidade de trabalho, como a “mercadoria especial” que o capitalista necessita para pôr o sistema em funcionamento e mantê-lo assim. Nossa força de trabalho, Marx nos diz, tem a “peculiar propriedade de ser uma fonte de valor” porque, com essa força de trabalho, criamos mercadorias e valor para o capitalismo. A apropriação de nosso trabalho excedente pelos capitalistas é a fonte da sua dominação. Sem a nossa força de trabalho, então, o sistema entraria em colapso (Bhattacharya, 2019, p. 102).

Lise Vogel partiu da constatação de Marx de que a força de trabalho é a mercadoria especial no desenvolvimento capitalista, contudo adicionou uma pergunta fundamental: como a mercadoria especial força de trabalho é produzida e reproduzida no modo de produção capitalista? Essa é a pergunta fundadora da Teoria da Reprodução Social. Segundo Ruas (2020, p. 13). “A pergunta conduziu a autora a uma análise mais profunda da relação lógica e sistêmica existente entre produção capitalista e os processos cotidianos de produção da vida, realizados, em sua maioria, através de trabalho feminino [...]”.

A força de trabalho, em grande parte, é reproduzida por três processos interconectados:

1. Atividades que regeneram a trabalhadora fora do processo de produção e que a permitem retornar a ele. Elas incluem, entre uma variedade de outras

coisas, comida, uma cama para dormir, mas também cuidados psíquicos que mantêm uma pessoa íntegra.

2. Atividades que mantêm e regeneram não-trabalhadores que estão fora do processo de produção – isto é, os que são futuros ou antigos trabalhadores, como crianças, adultos que estão fora do mercado de trabalho por qualquer motivo, seja pela idade avançada, deficiência ou desemprego.

3. Reprodução de *trabalhadores frescos*, ou seja, dar à luz. Essas atividades, que formam a própria base do capitalismo já que reproduzem o trabalhador, são feitas sem cobrança nenhuma para o sistema pelas mulheres e homens dentro do lar e na comunidade (Bhattacharya, 2019, p. 103, grifo do autor).

Ferguson e McNally (2017), ressaltam que, para Vogel, a opressão não está ligada diretamente ao trabalho que as mulheres executam para as crianças ou para os homens – ainda que este também seja alienante. A opressão baseia-se na importância social que o trabalho doméstico possui para o capital. Em outros termos,

as mulheres são oprimidas na sociedade capitalista não porque seu trabalho em casa produz valor para o capital, nem por causa de um impulso patriarcal trans-histórico que coloca homens contra mulheres (embora tais atitudes, evidentemente, persistiram ao longo do tempo e do espaço). As raízes sócio-materiais da opressão às mulheres sob o capitalismo têm a ver, na verdade, com a relação estrutural do lar com a reprodução do capital: o capital e o Estado precisam conseguir regular sua capacidade biológica de produzir a próxima geração de trabalhadores, de modo que a força de trabalho esteja disponível para a exploração (Ferguson; McNally, 2017, p. 35/36).

A Teoria da Reprodução Social compreende a produção de bens e serviços e a produção da vida em um único processo. Vogel (2013), também escreveu sobre a não exclusividade da família na reprodução da força de trabalho. Segundo a autora, a família é o local primário, mas não o único onde essa reprodução acontece. Nesse sentido, a intelectual cita o sistema público de saúde, educação, prisões, creches, orfanatos, internatos, entre outros.

Portanto, não seria a *necessidade* do trabalho doméstico em si, a divisão sexual deste trabalho ou a forma da família nuclear que constituiria a base material para a opressão das mulheres. Esta base, para Vogel, estaria situada na relação *contraditória-porém-necessária* entre a reprodução da força de trabalho e a acumulação capitalista – o que historicamente traduziu uma

relação entre a condição biológica do corpo sexuado feminino e as relações sociais de produção dominantes (Ruas, 2020, p. 16, grifo do autor).

Em outros termos, um argumento também central de Vogel (2013) é o papel que as mulheres possuem de reprodução biológica. Para a autora, a opressão da mulher no capitalismo também está relacionada à sua capacidade biológica de gerar filhos, ou seja, de repor geracionalmente a força de trabalho. Vogel argumenta que o capitalismo tem a necessidade de controlar e organizar socialmente esse aspecto biológico. De acordo com Ferguson e McNally (2017, p. 40),

Não é a biologia *per se* que dita a opressão às mulheres, mas, em vez disso, a dependência do capital dos processos biológicos específicos das mulheres – gravidez, parto, lactação – para garantir a reprodução da classe trabalhadora. É isso que induz o capital e seu Estado a controlar e regular a reprodução feminina e que os impele a forçar uma ordem de gênero de dominância masculina. E este fato social, ligado à diferença biológica, compreende a fundação sobre a qual a opressão às mulheres é organizada na sociedade capitalista.

O modo de produção capitalista, além de usurpar os corpos femininos, utiliza a noção de família nuclear heterossexual com o propósito de garantir a próxima geração de trabalhadores. Vogel, de acordo com Ferguson e McNally (2017), não trata o capitalismo como criador da família nuclear heterossexual exatamente com o propósito de tão somente garantir a próxima geração de trabalhadores. O que ela propõe é que as formas de família que preexistiam ao capitalismo – além de terem sido defendidas por pessoas da classe trabalhadora que ansiavam preservar os laços de parentesco – “foram reforçadas e modificadas por políticas sociais intencionais por parte dos Estados capitalistas” (Ferguson; McNally, 2017, p. 36).

Importa deixar claro a totalidade da opressão às mulheres. Vogel foi capaz de teorizar a unidade doméstica em relação ao capital, demonstrando que “por mais que as relações entre homem e mulher dentro dos lares possam expressar e reproduzir socialmente

uma ordem de gênero de dominância masculina, elas não são a totalidade da opressão feminina” (Ibid., p. 36). Isso porque

a fim de garantir a produção e reprodução das fontes atuais e futuras de força de trabalho, o capitalismo requer mecanismos institucionais através dos quais ele pode exercer controle sobre a reprodução biológica, formas de família, criação das crianças e manutenção de uma ordem de gênero (Ferguson; McNally, 2017, p. 36).

O que Vogel (2013) propôs, e que a Teoria da Reprodução Social sugere, é que da mesma forma que Marx pensou a reprodução do capital e as relações sociais de produção capitalistas, as teóricas da Reprodução Social pensaram os mecanismos que estão envolvidos na reprodução da força de trabalho (Figura 1).

Figura 1 – Reprodução do Capital (Marx) e Reprodução Social (Vogel e outras)



Fonte: Elaboração própria (2023).

A observação de Vogel é justamente perceber como o capitalismo age de forma articulada, abrangendo simultaneamente o modo de produção e as famílias da classe trabalhadora que são fundamentais para a produção e reprodução da força de trabalho.

A ordem de gênero capitalista, assim, é estruturalmente fundada não em um patriarcado trans-histórico ou um modo de produção doméstico separado, *mas na articulação* entre o modo de produção capitalista e as famílias da classe trabalhadora, que são fundamentais para a produção e reprodução da força de trabalho (Ferguson; McNally, 2017, p. 37, grifo nosso).

Vogel confronta as ausências lógicas no texto de Marx. Ainda que o filósofo tenha incorporado a necessidade de renovação geracional da força de trabalho na sua teoria do salário, é silencioso sobre os processos através dos quais a próxima geração de trabalhadores é trazida à luz. Ele acaba não teorizando sobre essas relações, mas, sim, tratando esses processos com naturalismo, como se fora das formas institucionais de vida não houvesse nenhum tipo de manutenção dos trabalhadores. Além do mais, para Marx, o modo de produção capitalista destruiria a família da classe trabalhadora. Contudo, em momento algum ele “reconhece que a destruição da família da classe trabalhadora significaria a eliminação desse local social em que ocorre a produção e reprodução da força de trabalho” (Ferguson; McNally, 2017, p. 38). Consequentemente, Marx não percebe a contradição do desenvolvimento capitalista nessa esfera: se os principais locais de produção e reprodução da força de trabalho são as famílias, significa que os processos econômicos que minam essas famílias são altamente problemáticos para o capital (Ferguson; McNally, 2017).

Entretanto, Marx reconhece os efeitos destrutivos do capital para as famílias da classe trabalhadora. Também foi capaz de registrar a realidade do trabalho doméstico e de levantar a questão da diferença biológica ao reconhecer “que o trabalho de produzir a geração seguinte tem uma distintiva característica de gênero enraizada na diferença biológica” (Ferguson; McNally, 2017, p. 40).

O que se viu não foi exatamente a destruição da família da classe trabalhadora. O Estado, em combinação com a legislação, comprometeu-se em “educar” as crianças de acordo com as necessidades do capitalismo industrial, além de reafirmar as divisões de gênero, o que empurrava as mulheres para o lar. É claro que a classe trabalhadora também auxiliou nesse processo. Em campanhas buscando defender sua vida familiar e suas redes de parentesco, involuntariamente, beneficiou os interesses do capital. A decomposição da família da classe trabalhadora advertida por Marx não aconteceu (Ferguson; McNally, 2017).

Diferentemente de Marx, para as feministas da reprodução social, a reprodução acontece não de forma natural, visando a subsistência. Vogel (2013), cita três formas pelas quais a reprodução aconteceria: (i) por meio das atividades que regeneram o trabalhador, como comer, dormir, os trabalhos de cuidado em casa, serviços como educação, saúde, esporte; (ii) por meio da reposição geracional, que seria o parto propriamente dito; e, por fim, (iii) pelo conjunto de atividades que mantêm e regeneram os não trabalhadores, sejam crianças, aposentados, aqueles que já saíram do mundo do trabalho etc. Estas são as três formas de reprodução segundo Lise Vogel, e, não sem motivo, envolvem o trabalho, principalmente, das mulheres.

Ainda que Marx tenha silenciado em alguns momentos, o que se nota é que

a própria lógica dialética de Marx convida ao tipo de emenda que Vogel propõe. Assim como a reprodução do capital, a reprodução da força de trabalho também requer uma explanação crítica social. Mas isso não é possível sem uma teorização da reprodução biológica, social, diária e geracional da força de trabalho e da organização social da diferença biológica que ela acarreta em uma sociedade capitalista. Em suma, as relações internas entre gênero, família e o modo de produção capitalista devem ser tematizadas, se quisermos entender a opressão de gênero no capitalismo, de uma forma que se concatene com a estrutura conceitual do *Capital* (Ferguson; McNally, 2017, p. 43).

E é nesse sentido que o livro *Marxismo e opressão às mulheres* se faz tão importante no enfrentamento à lógica capitalista a partir da Teoria da Reprodução Social. Ferguson e McNally (2017, p. 45) argumentam que

ao identificar o problema chave da necessidade sob o capitalismo de um local social que reproduz a força de trabalho biológica e socialmente, a análise de Vogel nos permite entender por que as sociedades capitalistas, não obstante sua vasta gama de histórias diversas, reproduziram repetidamente formas de família de dominação masculina.

E da mesma maneira, Vogel propõe um meio de compreender por que as formas “domésticas podem mudar de maneiras significativas, como com o crescimento do reconhecimento legal de casamentos e lares homoafetivos, assim como famílias chefiadas por mães solteiras ou pais solteiros sem que a opressão às mulheres seja eliminada” (Ferguson; McNally, 2017, p. 45). O conceito de reprodução social expande a visão do trabalho doméstico, pois inclui uma série de práticas sociais que vão para além dele. Torna possível também estender a análise para fora das paredes do lar, desde que o trabalho de reprodução social não seja sempre encontrado das mesmas formas: qual parte vem do mercado, do Estado de bem-estar social, das relações familiares, permanece uma questão contingente que depende das dinâmicas históricas específicas e das lutas feministas.

A totalidade e a mudança social

A Teoria da Reprodução Social propõe uma explicação mais ampla do modo de produção capitalista, onde o capital é suplantado e visto não apenas como sujeito de um processo puramente econômico (Arruzza, 2017).

A tese essencial da “teoria unitária” é a de que o feminismo marxista, a opressão de gênero e a opressão racial não correspondem a dois sistemas autônomos que possuem suas próprias causas particulares: eles passaram a ser uma parte integral da sociedade capitalista através de um longo processo histórico que dissolveu formas de vida social precedentes (Arruzza, 2015, p. 57).

Para Bhattacharya (2019, p. 102),

A percepção mais importante da teoria da reprodução social é que o capitalismo é um sistema unitário que pode integrar com êxito, ainda que desigualmente, a esfera da reprodução e a esfera da produção. Mudanças em uma esfera, então, reverberam na outra. Salários baixos e cortes neoliberais no trabalho podem produzir despejos e violência doméstica no lar.

Essa percepção permite compreender quem é a classe trabalhadora, ou melhor, quem é trabalhador e trabalhadora e de que forma é possível lutar contra o sistema, ou visualizar um horizonte possível. A base material de opressão às mulheres relaciona-se com o sistema como um todo.

O mais importante é que essa teoria nos ajuda a entender que quaisquer ganhos nos direitos de gênero que tenhamos, tanto na economia formal quanto fora dela, só podem ser temporários, porque a base material da opressão às mulheres está amarrada ao sistema como um todo. Qualquer conversa sobre o fim da opressão e sobre a libertação, então, precisa lançar mão de uma conversa simultânea sobre o fim do sistema em si (Bhattacharya, 2019, p. 104).

Ferguson; McNally (2017), lembram que a publicação do livro de Vogel se deu em um momento de questionamento da filosofia marxiana por conta da ascensão do neoliberalismo na esfera política. E por conta desse cenário, o livro “quase não figurou no radar cultural” (Ferguson; McNally, 2017, p. 25). Contudo, o que se viu foi que as políticas identitárias neoliberais “foram incapazes de reduzir [...] os níveis estruturais de desigualdade social e de reprodução das hierarquias sociais existentes, que, por sua vez, se aprofundam progressivamente” (Ruas, 2020, p. 21). Esse cenário favoreceu a perspectiva marxista feminista da reprodução social que havia ficado “adormecida” durante um longo período. Assim, após a segunda década do século XXI,

a proposta de criação de uma teoria unitária toma forma enquanto campo teórico-prático contemporâneo, sob o nome de Teoria da Reprodução Social (TRS), e se insere em um contexto de ebulição de múltiplas experiências de luta e mobilizações espontâneas de massas que traduzem as contradições do período em que vivemos (Ruas, 2020, p. 21).

Segundo Ruas (2020), há um renascimento da Teoria da Reprodução Social no século XXI, mas agora dialogando com intelectuais feministas marxistas que incorporam movimentos antirracistas, pós-coloniais e queer.

Este diálogo possibilitou que estas intelectuais suprissem as lacunas da obra de Vogel, propondo um reposicionamento do campo marxista em relação aos debates sobre classe, opressões, identidades e a questão ambiental. Isto traduz um esforço de recuperar e desenvolver a teoria de Marx na direção específica de compreender a conexão entre as relações sociais econômicas e extraeconômicas, destacando como as categorias de opressão são produzidas de forma simultânea e imbricada à produção de mais-valia e, assim, não podem ser hierarquizadas. (Ruas, 2020, p. 22).

Assim dizendo, nesta retomada, a Teoria da Reprodução Social volta a considerar a noção marxiana de totalidade social. Esta, por sua vez, não se trata da soma das suas partes, mas, sim, de “um processo de apreensão dialética da realidade sensível como concreto no pensamento, isto é, um processo de entendimento e questionamento da dimensão de sentido que aparece para nós” (Ruas, 2020, p. 11). Não é possível compreender ou agir sobre o mundo apenas de forma factual, com base em uma percepção imediata. A realidade é uma totalidade basta de relações e determinações.

Se faltou ao feminismo da reprodução social – que se desenvolveu logo após *Marxismo e opressão às mulheres* – elaborar uma análise que integrasse as relações de classe, gênero, sexualidade e raça, há uma linha de investigação mais recente dentro da perspectiva da reprodução social que se mostra mais promissora nesse sentido, abordando o trabalho, a economia e, os lares como processos em vez de coisas. Dessa forma, essa perspectiva identifica as condições sob as quais raça, gênero, sexualidade e classe são reproduzidas, transformadas e potencialmente revolucionadas. Essa perspectiva mais recente da reprodução social parte da ideia de que a produção e renovação da força de trabalho são processos conduzidos por pessoas socialmente localizadas. Essa ideia traz ação (Ferguson; McNally, 2017).

Finalmente, ainda que a tarefa esteja inacabada, o fato é que

A grande inovação de Marx foi ter compreendido a forma como a produção e reprodução da força de trabalho – e as histórias de desapropriação e expropriação que ela implica – é o grande segredo para compreender os

processos totalizantes do capital. Ao colocar tal segredo no centro da análise em *Marxismo e opressão às mulheres* e ligá-lo às atividades reprodutivas especificamente femininas nos lares da classe trabalhadores, Lise Vogel estendeu criticamente o projeto de Marx e fez uma contribuição indispensável para a compreensão das formas generificadas da produção social capitalista (Ferguson; McNally, 2017, p. 55).

Bhattacharya (2019, p. 110), lembra que “Uma compreensão do capitalismo como um sistema integrado, no qual a produção é sustentada pela reprodução social, pode ajudar as lutadoras e lutadores a entender a importância das lutas políticas em ambas as esferas e a necessidade de unificá-las”. Nesse mesmo sentido, reforçando a importância de compreender o modo de produção capitalista como um sistema uno, complexo e amalgamado, Arruzza (2017, p. 57) escreve que

o entendimento do processo de reprodução do capitalismo não pode estar simplesmente apoiado em uma compreensão de seus aspectos automáticos. Esses, de fato, são constantemente combinados com a agência humana e com a agência de classe dentro do processo de reprodução total, de maneira que perder de vista um desses aspectos leva a uma compreensão muito empobrecida do funcionamento fundamental da acumulação ampliada capitalista.

Portanto, interromper a batalha não é uma opção. É preciso seguir em frente, buscando alternativas àqueles e àquelas mais atingidos/as pela areia movediça do capital.

Reprodução Social e Desenvolvimento Regional: algumas aproximações

As desigualdades e a opressão no capitalismo vão variar conforme o tempo e o espaço. Se partimos do pressuposto de que o discurso e a Teoria do Desenvolvimento, a partir da segunda metade do século XX, tornam-se expressão do capitalismo, aproximações entre as Teorias da Reprodução Social e do Desenvolvimento são importantes para a crítica e superação do

modo de produção capitalista e, conseqüentemente, da desigualdade e da opressão (Figura 2).

Figura 2 – A Reprodução do Capital e a Reprodução Social em sua relação com as teorias do Desenvolvimento e do Desenvolvimento Regional



Fonte: Elaboração própria (2023).

As desigualdades e opressões se relacionam às relações de gênero, classe social, raça, dentre outras. E a base da desigualdade e da opressão está amarrada no sistema capitalista como um todo. Assim, “qualquer conversa sobre o fim da opressão e sobre a libertação, então, precisa lançar mão de uma conversa simultânea sobre o fim do sistema em si” (Bhattacharya, 2019, p. 104).

Essa tarefa coloca também um desafio: “situar” a teorização para que ela dialogue com contextos socioculturais e geográficos distintos (Valiavicharska, 2020), sem se descuidar de “uma compreensão do capitalismo como um sistema integrado, no qual a produção é sustentada pela reprodução social, pode ajudar as lutadoras e lutadores a entender a importância das lutas políticas em ambas as esferas e a necessidade de unificá-las.” (Bhattacharya, 2019, p. 110).

O debate sobre Desenvolvimento e Desenvolvimento Regional no Brasil deve partir necessariamente

de uma aproximação desde a realidade sociocultural brasileira, que passe a dar alguma visibilidade e levar na devida conta o seu passado colonial, o sofrimento dos povos originários e das populações compulsoriamente

transplantadas, a presença das mulheres, a diversidade da natureza. (Theis, 2019, p. 356).

De forma mais ampla, as Teorias do Desenvolvimento e do Desenvolvimento Regional continuam a reconhecer o desenvolvimento como um processo empiricamente verificável, mas que supere a dimensão normativa que coloca o desenvolvimento como meta a ser alcançada (perpetuando as relações que produzem desigualdade e opressão) e “ouse contemplar um horizonte utópico informado pelo impulso para a autodeterminação social.” (Theis, 2022, p. 19).

Referências

- ARRUZZA, C. Considerações sobre gênero: reabrindo o debate sobre patriarcado e/ou capitalismo. **Revista Outubro**, n. 23, 1^o semestre de 2015, p. 32-58.
- ARRUZZA, C. Funcionalista, determinista e reducionista: o feminismo da reprodução social e seus críticos. Tradução de: Murillo van der Laan. **Cadernos Cemarx**, n. 10, p. 39-60, 2017.
- ARRUZZA, C. Funcionalista, determinista e reducionista: o feminismo da reprodução social e seus críticos. **Cadernos Cemarx**, Campinas, SP, n. 10, p. 39-60, 2018. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cemarx/article/view/10920>. Acesso em: 21 fev. 2023.
- ARRUZZA, C.; BHATTACHARYA, T.; FRASER, N. **Feminismo para os 99%**. 1^a ed. São Paulo: Boitempo, 2019.
- BHATTACHARYA, T. O que é a teoria da reprodução social? Tradução de: Maíra Silva. **Revista Outubro**, n. 32, p. 99-113, 1^o semestre de 2019.
- ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: Sachs, Wolfgang. **Dicionário do Desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 59-84.

FERGUSON, S.; McNally, D. Capital, força de trabalho e relações de gênero. Tradução de: Máira Silva. **Revista Outubro**, n. 29, p. 23-59, novembro de 2017.

RUAS, R. *“Teoria da Reprodução Social: apontamentos para uma perspectiva unitária das relações sociais capitalistas”*. **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2020.

THEIS, I. M. et al. Desenvolvimento regional: construção de um campo de saber? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 1, p. 258-271, jan./abr. 2022.

THEIS, I. M. Hic et nunc: qual concepção de desenvolvimento quando se trata de desenvolvimento regional? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, E202224pt, 2022, p. 1-23.

THEIS, I. M. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes**, v. 24, n. 3, p. 334-360, 3 set. 2019.

VALIAVICHARSKA, Z. Social Reproduction in the Making: Recentering the Margins, Expanding the Directions, **CLCWeb: Comparative Literature and Culture** 22.2, 2020, Special Issue The Politics of Social Reproduction. Ed. Kelly Gawel and Cinzia Arruzza.

VOGEL, L. **Marxism and the Oppression of Women: Toward a Unitary Theory**. Chicago: Haymarket Books, 2013.

Participação Social e Desenvolvimento Territorial: uma pauta em questão

Taciane Lais da Silva Velazquez¹
Virginia Elisabeta Etges²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo principal analisar dois estudos de caso em diferentes contextos de participação social em países da América Latina, um no Brasil e outro no México. A abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa foi o materialismo histórico-dialético. O levantamento de dados foi realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com lideranças dos territórios analisados, além de dados secundários, em fontes bibliográficas e documentais. Os resultados apontam que as estruturas das políticas públicas não colocam em questionamento as diretrizes neoliberais e coloniais, no entanto proporcionam espaços que podem fortalecer a cultura de participação, de planejamento coletivo e de fortalecimento da base social por meio da redução de desigualdades. Existe uma desigualdade social estrutural que se reflete em consequências como deficiência na participação social, impossibilitando que essa ocorra de forma justa e democrática. É neste sentido que se percebe a necessidade de arquiteturas institucionais que garantam estes espaços com

¹ Tecnóloga em Agropecuária (UERGS); Mestre em Extensão Rural (UFSM) e Doutora em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Brasil; email: tacianelaisdasilva@gmail.com

² Geógrafa; Doutora em Geografia Humana (USP); Pós-doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Técnica de Berlim; Professora do Curso de Geografia do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Brasil e Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. email:etges@unisc.br

múltiplos atores, mas que, sobretudo, haja representação equitativa nos momentos detomadas de decisões. Portanto, a superação do localismo, centrado na noção de crescimentolocal, que desconsidera aspectos externos, sejam eles econômicos, sociais ou políticos, relacionados a outras escalas, como a nacional ou a global, necessita ser repensada. Isso significa que, tanto a análise quanto a ação devem ser necessariamente multiescalares, uma vez que a capacidade de arquitetar um processo exitoso de desenvolvimento social e econômico centrado somente em elementos locais, tem se mostrado insuficiente.

Palavras-chave: Institucionalidades. Atores sociais. Políticas públicas. Multiescalar. Multidimensional.

Introdução

O enfoque territorial propõe em sua estrutura a construção de institucionalidades que possibilitam maior participação da sociedade nas tomadas de decisões. A participação social tem origem em várias vertentes, que parte da necessidade da utilização de mecanismos participativos em manuais de agências internacionais de desenvolvimento, bem como, no âmbito de programas voltados a reforma do Estado e de políticas voltadas à descentralização. Além disso, é uma reivindicação histórica de muitos movimentos sociais. Já outros intelectuais apostam no ressurgimento de uma democracia participativa ancorada em distintas formas de atribuição da representação política (ZICCARDI, 2004).

Esse princípio participativo foi construído a partir de atores bastante diversos como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Europeia, a Organização das Nações Unidas (ONU), e outras organizações não- governamentais e componentes do Fórum Social Mundial. Isso provocou algumas inquietudes com relação ao significado e o fundamento da participação social no âmbito de

diversos contextos, pois a década de 1990 correspondeu a institucionalização da consulta da população por meio de sindicatos, experts e empresários no momento de formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento (MILANI, 2004).

Até então, muitas das mudanças realizadas neste âmbito tinham mais poder econômico do que político, mas a questão de descentralização do poder decisório, e também dos recursos e a ampliação da institucionalização da participação social de atores diversificados é estimulada. No entanto, nem sempre a participação ocorre de forma equitativa. De acordo com Diniz (1996), a reforma do Estado se apresentou como uma estratégia central para superar um dos principais desafios econômicos depois da década de 1980, pois havia uma rejeição ao modelo estadista-concentrador, o qual era responsável pela estratégia de industrialização em substituição às importações, um processo com muitas contradições.

Neste sentido, Diniz (1996) propõe repensar a reforma do Estado a partir de dois conceitos distintos, governabilidade e governança. Ambos os conceitos são complementares e dizem respeito a ação do Estado.

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras (DINIZ, 1996, p. 12-13).

No entanto, conforme Diniz (1996) não existe uma forma ideal para definir a governabilidade, pois vai depender das distintas combinações institucionais que sejam capazes de favorecer a governabilidade. Já o conceito de governança se refere, de acordo com Diniz (1996, p. 13):

[...]à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas

coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Mas, essas estratégias não protegem das pressões de interesses particulares, apenas exclui alguns interesses em detrimento de outros, que normalmente são os que possuem maior poder de barganha. Porém, desde então já se fazia necessário promover um ambiente favorável ao desempenho governamental de forma eficaz, capaz de estimular a governança social e econômica. Tudo isso implica na necessidade de uma outra forma de gestão pública e uma outra maneira de articular a sociedade e o Estado, por meio de novos arranjos institucionais com instrumentos viabilizadores.

Vários desenhos institucionais já estavam obsoletos e a razão disto estava relacionada ao frágil desempenho do governo quanto ao alcance das metas coletivas, principalmente por sua insuficiente coordenação, pois dificultava o cumprimento de acordos definidos coletivamente. Assim, a consolidação democrática passa a ser entendida como fundamental na problematização de processos múltiplos e contraditórios de uma sociedade diversa como a brasileira, e também, a latino-americana. O que gera uma demanda constante por negociações, ressaltando as pressões sobre o Estado que, por sua vez, necessita priorizar o estabelecimento de metas. Mas essas metas normalmente eram definidas por elites estatais ou por especialistas em seus respectivos departamentos, bem distantes das arenas políticas, onde acontecem as manifestações dos interesses (DINIZ, 1996).

Neste sentido, o conceito de governança surge com a intenção de recuperar a noção de interesse público, a qual de acordo com Diniz (1996), estava banida do repertório político por sua provável correlação com a concepção de interesses nacionais, considerada

incompatível com a agenda da modernidade, a qual era caracterizada pela predominância da ideia de globalização como força integradora. Entretanto, a ação do Estado ao se distanciar da noção de bem comum e de garantia de manutenção de responsabilidade pública na tomada de decisão, acaba perdendo sua legitimidade. Isso porque o objetivo da cidadania plena atrelada a noção de democracia associativa, fazendo um contraste com a prática democrática delegativa, se tornou algo dominante em toda a América Latina no período pós-autoritarismo, bem como na agenda neoliberal.

Portanto, nas políticas implementadas a partir dos anos 2000 na América Latina, a participação social começa a ser estruturada de uma forma um pouco diferente, passa a ser de responsabilidade dos diversos segmentos da sociedade civil e representantes do Estado, os quais se responsabilizam por realizar a gestão dos recursos, que por sua vez, é menos rígida e estipula a criação de colegiados territoriais em escala regional (FAVARETO, 2009). O intuito desses espaços era ampliar o olhar dos atores sociopolíticos para uma visão intersetorial. Esse novo olhar se coloca como essencial para compreender as novas interconexões existentes entre os diversos setores da economia e as diferentes categorias sociais presentes no meio rural, e também as suas articulações com os espaços urbanos.

Este artigo tem como objetivo principal analisar dois estudos de caso em diferentes contextos de participação social em países da América Latina, um no Brasil e outro no México. A abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa foi o materialismo histórico-dialético. O levantamento de dados foi realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com lideranças dos territórios analisados, além de dados secundários, em fontes bibliográficas e documentais. Para tanto, o presente trabalho está organizado em quatro seções, além de introdução e das considerações finais. Na primeira parte discutimos as novas institucionalidades; na segunda seção abordamos a participação social no território Vale do Rio Pardo e, na sequência, analisamos a participação social no contexto

do território Atenco-Texcoco, seguido dos resultados e discussões acerca do tema.

Novas Institucionalidades

A implementação de novas institucionalidades ocorreu em muitos países da América Latina. No Brasil, a abordagem territorial do desenvolvimento rural ganha espaço como política pública e se concretiza com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, em 2003. Esta constituía-se com base nos recursos do Pronaf Infraestrutura, uma linha de crédito do programa PRONAF destinada para projetos de infraestrutura, a qual mais tarde dá origem ao Projeto de Infraestrutura e Serviço em Territórios (PROINF), ampliando os recursos para que estes pudessem contemplar uma determinada região. Neste sentido, o PRONAF abre possibilidades de formação de uma nova institucionalidade que congrega organizações da sociedade civil organizada e esferas do poder público, com o intuito de promover a gestão social do desenvolvimento territorial, por meio do repasse de recursos públicos não reembolsáveis através de projetos, planejados pelos colegiados territoriais (FAVARETO; SCHRODER, 2007).

O público alvo desta política são agricultores familiares, comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Essa nova abordagem territorial nas políticas públicas teve como objetivo melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões com maior vulnerabilidade social, e também, fortalecer a identidade territorial, principalmente no meio rural (BONNAL; KATO, 2011). Nestes espaços de novas institucionalidades estabelecem-se as arenas políticas, os fóruns de debates que ocorrem nos vários espaços de discussões e tomadas de decisão da política pública. A multidimensionalidade, nesse sentido, se expressa justamente na integração das diversas dimensões do desenvolvimento, as quais se expressam na totalidade do território. A visão da integralidade favorece a concepção multidimensional, a qual representa a unidade do meio

ambiente, com a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições que interagem na totalidade do território.

A implementação do PRONAT traz em seu bojo a concepção de desenvolvimento territorial amparada na multidimensionalidade e na multiescalaridade dos processos que dão forma ao território. Vinculada ao extinto MDA, a estrutura institucional que coordenava o PRONAT se dava em escala nacional pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF); em escala estadual pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e na escala territorial pelos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER).

No entanto, a partir da ruptura³ do processo democrático, que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, as políticas de desenvolvimento territorial de abrangência nacional deixaram de ser prioridade, passando a ser esvaziadas por meio da redução e do corte de recursos, evidenciando a opção do governo em priorizar o agronegócio, com o discurso de existência de apenas um modelo de agricultura, representada pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Neste contexto, assistiu-se à extinção do MDA, o qual era responsável pela política de desenvolvimento territorial e demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da reforma agrária, o que desestruturou essa política. Apesar dos avanços obtidos em 20 anos de implementação do enfoque territorial para superar a setorização das políticas públicas, é evidente a fragilidade das transformações logradas. O rápido desmonte das institucionalidades que davam base à estratégia de desenvolvimento territorial rural no país evidencia isso. Porém, o novo cenário político volta a sinalizar para

³ Essa ruptura do processo democrático, que ocorreu em 2016, está entendida como um golpe parlamentar, o qual resultou de uma trama arquitetada e deliberada por atores sociopolíticos vinculados a Partidos Políticos e ao Poder Judiciário, que agiram por meio de instituições, e a despeito delas, para alcançarem o seu intento.

a reestruturação de políticas públicas e fortalecimento de algumas bases sociais, como é o caso da recriação do próprio MDA.

Novas institucionalidades também ocorreram no México, basicamente no mesmo período que no território brasileiro. Por meio de alguns programas que passaram a ser executados com base na Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS) de 2001, a qual busca estruturar o planejamento e a gestão pública nos territórios rurais mexicanos. A estrutura de participação social prevista na LDRS é bastante semelhante com a utilizada no PRONAT, contemplando serviços em regiões prioritárias e se articulando com conselhos e redes de instituições que realizam a gestão estratégica e reconhece os colegiados territoriais como estruturas de gestão (ECHEVERRI, PINILLA, 2009).

El esfuerzo inició en 2001 como Estrategia para el Desarrollo Municipal Rural, que en breve (2002) cambió su nombre a Estrategia de Fortalecimiento Institucional en el Municipio Rural. En octubre de 2003 se le denominó Estrategia de Desarrollo Rural Municipal; a partir de julio de 2008 se la identifica como Estrategia de Desarrollo Rural Territorial y a partir de septiembre de 2010 es identificada como Estrategia de Desarrollo Territorial (LEÓN, 2011, p.16).

No México as áreas de gestão territorial são denominadas Distritos Rurais. O Sistema Nacional e Capacitação e Assistência Técnica Rural do México (SINACATRI) consegue aglutinar dezenas de instituições que intervêm no meio rural, por meio de um plano nacional de capacitação, o qual tem permitido estruturar uma base orçamentaria para investir em planos territoriais e regionais. Outra iniciativa que se destaca é o Programa Oportunidades, que se constitui num processo de consolidação de ampla política social com foco na superação da pobreza, voltado às áreas de segurança alimentar, saúde e educação, articulado em nível territorial. Há no México uma estrutura de Conselhos estabelecida por Lei, que inclui o Conselho Mexicano de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselhos Estaduais, Conselhos Distritais e Conselhos Municipais (ECHEVERRI, 2013).

Uma das principais diferenças entre o programa brasileiro e o mexicano é que no México, apesar de não ter havido avanço na execução da política pública, a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável constitui-se numa política de Estado, o que garante sua continuidade quando há troca de governo. Já no caso brasileiro, como apontado acima, tratava-se de uma política de governo, que foi desarticulada no contexto da ruptura do processo democrático em 2016, restando insuficientes recursos para a continuidade de sua estrutura original.

Participação social no território Vale do Rio Pardo

No contexto da participação social, referente ao caso brasileiro, existe uma unanimidade sobre a relevância da existência de espaços para a discussão e construção coletiva de políticas públicas de desenvolvimento territorial. No entanto, na fala dos entrevistados fica notório o descontentamento com o recorte geográfico adotado pelo governo federal, no que se refere a identidade territorial.

Construir socialmente uma região significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento (BOISIER, 1999, apud ETGES, 2001, p.9-10).

A justificativa mencionada por representantes do governo federal durante as reuniões junto ao colegiado foi de que essa delimitação territorial teve como referência a área de abrangência do órgão estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o qual desempenha um importante trabalho na região. Esse recorte geográfico foi também aceito pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, pois administrativamente estaria coerente com a proposta do PRONAT. Mas, os atores

sociopolíticos da base territorial não se conformaram com essa delimitação, e seguem reivindicando o desmembramento da região sul e norte, para que esses espaços sejam reconhecidos como dois territórios distintos. Todavia, esse processo ainda não ocorreu.

Isso implica em um outro problema que já vem sendo debatido pelas representações da sociedade civil e pelo poder público, que são as sobreposições de espaços de formulação de políticas públicas num mesmo território de abrangência, em que muitas vezes, a mesma entidade participa em diferentes fóruns regionais. Como é o caso do COREDE/VRP e o CODETER/VRP, os dois fóruns debatem desenvolvimento regional, possuem delimitações geográficas muito semelhantes, mas são coordenados por políticas públicas em escalas governamentais distintas, o primeiro pelo governo estadual e o segundo pelo governo federal, ambos convocam as entidades regionais da sociedade civil organizada e do poder público. De acordo com a literatura especializada na área, existe a necessidade de articulação destes fóruns de forma que evite a sobreposição dos mesmos. Segundo Senra (2007), os programas voltados a atender uma ampla abrangência territorial e que buscam articular ações setoriais, na realidade, sobrepõe propostas semelhantes, o que promove instituições concorrentes e cada uma delas corresponde a interesses particulares, até mesmo de grupos específicos.

(...) a grande diversidade de recortes territoriais existentes no Brasil ainda figura como um complicador importante para o estabelecimento de uma política nacional de territorialização. Dificulta também a consolidação de um processo de territorialização das políticas públicas – e não referente apenas às políticas públicas territorializadas – que contaria com uma maior transversalidade, menor fragmentação, institucionalização territorial mais coerente e efetiva, e maior potencial para estimular as possibilidades do desenvolvimento territorial no país. É preciso não esquecer, no entanto, que a existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também de disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo(...) (LEITE *et al*, 2010, p. 339).

Nesse sentido, percebe-se que o desenvolvimento territorial necessita o planejamento e a coordenação de distintas ações públicas, sejam elas de cunho governamental ou não, e que estas devem estar articuladas de forma organizada e coerente com as estratégias de desenvolvimento pactuadas pelos diversos atores sociopolíticos da base social do território. Essa premissa vai além da articulação multidimensional (econômica, ambiental, social, cultural, político e institucional), pois requer também atuação em diferentes escalas espaciais, ou seja, multiescalar. De acordo com Leite *et al.* (2005), de maneira geral, no plano regional as atividades dos distintos ministérios e secretarias a eles subordinadas e de distintas escalas governamentais, encontram-se desarticuladas, o que acarreta uma sobreposição de regionalizações. Portanto, é uma tarefa do Estado ser o principal dinamizador e coordenador desse processo de articulação multiescalar e interinstitucional que objetive a integração horizontal das políticas públicas que estão baseadas na perspectiva territorial.

Apesar da necessidade de aprimoramento, muitas aprendizagens foram possíveis, entre elas a relação com as externalidades movidas por escalas internacionais, as quais são comuns a grande maioria dos territórios, no entanto, é no território que acontece a mediação destes processos. Para Santos (2005) é possível construir uma outra globalização, baseada em uniões horizontais que podem ser ampliadas, de acordo com as próprias formas novas de produção e de consumo.

Essa construção de novas horizontalidades foi experimentada, ainda que de forma breve, pelo território Vale do Rio Pardo e isso fica evidenciado nas falas dos entrevistados. A política pública permitiu uma aproximação do Estado com os atores sociais presentes no território e mesmo de forma incipiente alguns movimentos, neste sentido, tiveram êxitos. A própria arquitetura do PRONAT, com o apoio das Universidades, possibilitou uma série de conexões entre atores, governo e também a realização de pesquisas. Todavia, faltam maiores condições de participação equitativa, mas por se tratar de um processo em constante

construção, basta priorizar a mobilização dos atores e criar condições para uma participação mais efetiva. No entanto, fica pendente o comprometimento, principalmente do Estado, em criar instrumentos que garantam a continuidade da política pública.

Essa experiência recente no caso brasileiro, nos faz perceber que existe um consensados atores sociais com relação a necessidade de pensar políticas públicas sob a perspectivaterritorial, bem como, consolidar uma articulação multiescalar para construção e operacionalização de propostas de desenvolvimento. Percebe-se também, que na escala territorial se estabeleceram condições para a existência de um diálogo permanente em torno do desenvolvimento entre os diferentes atores sociais regionais que até então estavam invisibilizados. Essa trajetória contribuiu para que as tensões existentes entre os distintos atores que atuam no território fossem colocadas em diálogo, e isso facilitou para que os atores planejassem ações de forma coletiva, voltadas ao desenvolvimento territorial.

Essas tensões são resultantes da dialética que se manifesta no território, a qual coloca em confrontação modelos de desenvolvimento. Como se observa nas falas de alguns entrevistados, ao mencionarem a discussão sobre o desenvolvimento de práticas agroecológicas, cursos voltados a agroecologia e a discussão da soberania alimentar, como uma proposta viável e alternativa contra-hegemônica. Situações que vão na contramão do discurso globalizante de eliminar as desigualdades regionais, pelo contrário, reconhece essas particularidades regionais como potencialidades e buscam processos de desenvolvimento alternativos, capazes de reduzir as desigualdades sociais, em convergência com um projeto de bem comum ancorado na dimensão da solidariedade.

Participação social no contexto do território Atenco-Texcoco

A América Latina tem uma realidade muito particular, talvez seja o espaço com as maiores desigualdades sociais e econômicas no

mundo, e isso faz com que não seja possível simplesmente importar um conceito pronto de desenvolvimento da Europa para ser aplicado aqui. Devemos aceitar que existem no mínimo duas concepções divergentes sobre o território: a primeira está relacionada com a busca de melhores políticas públicas que possam reduzir as desigualdades sociais por meio de novas arquiteturas institucionais, que coloque como centralidade da gestão dessas políticas públicas a participação social em um sentido amplo, mas sem questionar as diretrizes neoliberais. A segunda concepção é a que sustenta as formas de vida dos povos originários e que ainda persiste entre a população rural de nossos países. O caso é que as duas concepções têm derivações políticas distintas. Existe uma disputa conceitual pelo território, a qual não está tão visível, ambas em uma confrontação constante pela hegemonia sobre as vias do desenvolvimento, a qual tem esse duplo componente conceitual e prático.

Nessa disputa por hegemonia, na busca por alternativas, o pensamento descolonial é categórico e descarta a possibilidade de um desenvolvimento ao estilo europeu, isso porque a América Latina está subordinada a um sistema mundial sustentado na colonialidade do poder, o qual é entendido como – *“patrón de poder”* – de dominação global do sistema mundo moderno/capitalista. Tudo isso, originado com a conquista da América e reproduzido até os dias atuais, bem como em um sistema de relações sociais hegemônico pelo capital (QUIJANO, 2000).

No caso mexicano essas duas vias são perceptíveis quando se analisa as propostas de políticas públicas e organização da base dos povos nas comunidades camponesas. A proposta prevista na LDRS de 2001 na constituição da República mexicana está diretamente ligada com a primeira concepção de território. Já a organização dos povos das comunidades camponesas está ligada a concepção de território intimamente relacionada com a identidade territorial, as formas de vida e de relações sociais atreladas a defesa do território, a cultura de participação social e de luta que historicamente existiu no México.

Pode-se perceber que ao relacionar o modelo de políticas públicas institucionalizadas, elas não rompem com a situação de

colonialidade. Se constroem espaços de participação, normatiza-se esses espaços, mas na verdade não se empodera os atores sociopolíticos para deliberar, ou seja, garantir o poder de tomada de decisão. As estruturas das políticas públicas não colocam em questionamento as diretrizes neoliberais e coloniais, no entanto proporcionam espaços que podem fortalecer a cultura de participação, de planejamento coletivo e de fortalecimento da base social por meio da redução de desigualdades.

No México, a estrutura de ordenamento do território se divide em três formas distintas, a propriedade privada, a propriedade do Estado, e a propriedade social, essa última se refere aos *ejidos* e as comunidades agrárias. Os *ejidos* possuem formação sócio-histórica no império azteca, baseados em uma organização cultural, política e econômica dos povos indígenas. Portanto, é uma organização da estrutura social e agrária de relação com o território, que está atrelada com a identidade e defesa do mesmo, tem uma outra concepção de vida e de articulação inclusive política, como visualizada na prática em entrevista com duas representantes da sociedade civil que vivem em *ejidos*, no território Atenco-Texcoco.

De acordo com a entrevistada no *ejido* de *San Pablo Ixáyoc*, o qual tem em torno de 10 mil habitantes, cada “*pueblo*” tem sua parte administrativa, uma delegação que é definida em assembleia e conta com a participação de todos e todas. Contudo, relatam que os jovens não são muito participativos, que percebem as coisas de outra forma, fazendo uma comparação com décadas passadas, como as de 1980 e 1990, quando a cultura de participação em meio a juventude era maior. Mas, nos relatos afirmam ter a compreensão que hoje vivem uma outra conjuntura social e política, e que atualmente percebem que a preocupação está mais relacionada com organizar o “*pueblo*” para melhorar a infraestrutura do lugar onde vivem.

Questionada se *ejido* e “*pueblo*” têm o mesmo significado, a entrevistada explica que *ejido* foi uma normatização estabelecida na lei de divisão das terras em meados de 1940, quando ocorreu a reforma agrária. É explicado também que a maior parte dos *ejidos* estão localizados nas regiões de serra, mas que na lei também se

reconhece outras formas de organização de distribuição de terras, dando o exemplo das áreas comunais, que são áreas de produção coletiva, de uso comum. Inclusive, no México existe o conceito da *comunalidad*, o qual representa essa outra forma de organização social, política e de cumplicidade, muito próximo do que se conceitua como “*bien vivir*”.

Quando se questionou a entrevistada sobre quais as principais pautas de discussões colocadas em assembleia, ela respondeu que as vezes se discute sobre desenvolvimento, e que de certa forma, isso também causa influência nas políticas públicas, pois consegue-se, por exemplo, solicitar que as empresas estejam ligadas ao *ejido*. No sentido em que a logística de prestação de serviços externos ao *ejido* também sejam submetidas às decisões da assembleia *ejidal*, a qual é soberana. Deu exemplo de seu pai, que era o coordenador do *ejido* junto à delegação, e como as políticas públicas ajudavam a melhorar as condições de produção agrícola. A entrevistada também expressa que para ela o desenvolvimento tem outro significado, que vai muito além de melhorar infraestrutura e produção.

siempre nos gusta cambiar, pero los cambios vienen desde nosotros mismos, y que el desarrollo también tenemos que pensar desde nosotros. Tenemos que entender que tener riqueza es tener aire puro, tener agua de calidad, tener desarrollo es tener calidad de vida y eso nosotros tenemos aquí. El agua aquí tenemos bastante, pero la gente no valora, pues es muy barato, cuando empezaran a construir el nuevo aeropuerto escuchamos que estaban planeando canalizar nuestra agua, entonces las personas empezaran a valorar un poco más la riqueza que tenemos aquí (ENTREVISTADA DO EJIDO DE SAN PABLO).

Mesmo no próprio *ejido* existem várias concepções de desenvolvimento. Segundo a entrevistada, alguns pais incentivam os jovens a valorizar esses costumes, já outros veem uma possibilidade de desenvolvimento fora do *ejido*, como por exemplo, saindo para estudar, o que demonstra pouco apreço por valores como o conhecimento popular, o conhecimento prático de plantar e produzir alimentos. De acordo com a percepção da moradora do *ejido*, existe inclusive um forte discurso com relação a preocupação

com as mudanças climáticas, mas na prática são poucas as ações desenvolvidas, no entanto, o *ejido* teria condições para desenvolver planejamentos nesse sentido. Atualmente o que possuem é uma organização para a utilização dos bens ambientais de forma coletiva, como por exemplo a água. Segundo a entrevistada, para a utilização da água paga-se um baixo valor para canalizá-la até as casas. Na data das festas da comunidade a água é gratuita, porém isso acontece em poucos “*pueblos*”, alguns permitem o acesso apenas por algumas horas antes e depois das festas.

O *ejido* tem áreas coletivas de convivência, uma delas a autora teve a oportunidade de conhecer, a qual tem um mirador onde se pode ver todo o território Atenco-Texcoco. O mirador foi construído em 2008, com recursos do próprio *ejido*, com vista para todas as terras de Nezahualcóyotl. O mirador está localizado dentro de uma área de lazer, onde muitas famílias realizam atividades como caminhadas, ciclismo, encontros familiares e reuniões do *ejido*, todos os *ejidatarios* podem utilizar este espaço.

Essa área é utilizada pelas escolas que realizam passeios ecológicos, conta com produção ecológica, tema que também é trabalhado com as crianças, pois desde a educação básica são inseridas temáticas voltadas a soberania alimentar. Quando fazem as atividades ocupam o dia todo e trabalham diversas atividades educativas. A gestão desses espaços também é coletiva, cada um fica responsável por uma atividade, contudo, segundo a entrevistada ainda faltam pessoas interessadas em contribuir com novas ideias e aproveitar melhor a área coletiva. A coordenação do *ejido* se reúne a cada semana e as assembleias são convocadas pela delegação administrativa de acordo com a necessidade. Se as pessoas que são *ejidatarios* não comparecerem na assembleia são multadas ou quando necessitam de algum serviço, esse é negado. Mas, o mais interessante é que todos têm voz nesse espaço.

Ao ser questionada sobre como uma pessoa externa ao *ejido* que queira viver na comunidade, como deveria proceder; a entrevistada explica que para comprar um terreno, precisa pagar 200 mil pesos para um fundo financeiro do *ejido*. Todavia, primeiro

deve entrar em contato direto com a delegação administrativa. Após concedida a autorização a pessoa passa a ter o direito de receber os serviços de encanamento de água e demais serviços necessários, desde então começa a ter as mesmas responsabilidades de um *ejidal*, inclusive começa a pagar pelas festas da igreja e tem o direito de participar das assembleias. O *ejido* é um lugar agradável, próximo da *Universidad Autónoma Chapingo*, e do centro de *Texcoco de Mora* e da Cidade do México. Sobre a organização administrativa do *ejido*, a entrevistada relata que a cada três anos é eleita nova administração, a qual é responsável pela gestão dos recursos. Os representantes *ejidatarios* de cada família sempre são pessoas mais idosas, com idade em torno de 70 a 80 anos, as mulheres também são bastante participativas.

Uma situação interessante relatada pela entrevistada foi sobre a relação que os *ejidatarios* têm com a natureza. Uma empresa fez uma proposta de envasar a água cujas nascentes encontram-se nessa área para vender e gerar renda ao *ejido*, mas os *ejidatarios* responderam dizendo que nem tudo é mercadoria, e que não iriam mercantilizar água, reforçando sua identidade. A comunidade em geral, utiliza tudo que a natureza oferece. Alguns dos projetos que são desenvolvidos na comunidade são realizados com recursos do próprio *ejido*, ou com algumas alianças realizadas com parceiros da região, como é o caso da *Universidad Autónoma Chapingo*. Com relação a participação do governo, relata a entrevistada, que são poucas as políticas públicas que chegam até o *ejido*, conseqüentemente há pouca participação social e comunicação direta com o mesmo.

Em outra entrevista, realizada na comunidade de Santa Catarina del Monte, a entrevistada relata algumas semelhanças com relação as disputas sobre a água, defesa do território e dos bens naturais. Também menciona que já negaram projetos que propunham mercantilizar a água para gerar renda para a comunidade. Contudo, afirma que as pessoas mais idosas tinham uma relação muito próxima com a natureza, ainda que os jovens atualmente façam ações de proteção à natureza, como limpeza da

mata, proteção do manancial, mas que já não é o mesmo que antigamente. Toda a comunidade é responsável pela proteção deste bem coletivo, inclusive organizam a festa da água, fazem oferendas para agradecer que há água em abundância no “*pueblo*”, soltam foguetes e festejam muito e quem organiza a festa é o comitê da água. Um exemplo dessa proteção e respeito que todos têm por esse espaço é que se um visitante não está acompanhado de um morador, não pode acessar o manancial, pois seria barrado por uma das pessoas que vive na comunidade. A construção de uma rede de proteção com telas foi para que visitantes não entrassem no manancial para se banhar, afinal é água potável que é distribuída para toda a comunidade.

Explica a entrevistada, que essa comunidade se organiza de forma diferente, outra forma de propriedade social, que por isso são percebidos pelas pessoas de fora como uma comunidade fechada, que não aceitam o “progresso”. Isso porque, não vendem terrenos a pessoas externas à sua comunidade, pois só tem direito de viver lá quem herdar da família ou casar com algum herdeiro. Segundo a entrevistada, é uma terra comunal, protegida pela constituição mexicana, constitucionalizada após a reforma agrária. Esse tipo de norma disponibiliza a terra de forma coletiva, mas ninguém tem escritura da terra, qualquer atividade ou construção precisa ser permitida pela comunidade. Existe uma relação de *comunalidad*, o que ajuda para que não corra o risco de perder seus costumes, suas tradições e sua originalidade. Possuem uma organização política, econômica e social muito bem definida e demonstram ter muito orgulho disto. Um exemplo citado são as festas da comunidade, as quais envolvem todos do *ejido*, decoram as ruas, casas e igreja com muitas flores, papeis picados e muitas cores.

As pessoas da comunidade são bastante unidas e todos se conhecem, o que torna a relação entre os integrantes da comunidade bastante próxima, afirma a entrevistada que também relata que certo dia em que uma das moradoras viu uma pessoa de fora da comunidade logo relatou aos demais: “*vi un chapinguero y estaba allá medindo el agua sin autorización*”. Isso ocorreu quando

estavam construindo o aeroporto em Atenco. Essa pessoa supostamente trabalhava para o grupo aeroportuário e foi até a comunidade para investigar a possibilidade de canalização da água. A questão principal de disputa era a água, pois necessitaria de água suficiente para abastecer todo esse novo projeto, conforme relata:

Entonces, el comité de agua se enteró de lo sucedido y expulsaron a esa persona. Sin embargo, la empresa convocó al comité de agua a una reunión con la intención de firmar un acuerdo, pero el comité se negó a negociar. Este tema fue discutido en la asamblea, y la mayoría casi por unanimidad, apoyó la decisión del comité de agua. Este tipo de actitud se ve como una mala actitud en la comunidad. La gente habla de que nosotros no queremos el desarrollo, que somos muy cerrados. Pero lo que queremos es seguir protegiendo nuestro bien común, que es el agua y la naturaleza. (ENTREVISTADA DO EJIDO SANTA CATARINA DEL MONTE).

Outra atividade bem tradicional nessas comunidades são as *Mayordomías* e assembleias, tarefas que demandam tempo e dinheiro, mas que também proporcionam muito prestígio. As *mayordomías* são festas organizadas anualmente, com decorações, comidas e oferendas, sob a responsabilidade de uma família, o que ocorre uma vez a cada 40 anos, mais ou menos, pois tem que passar por todas as famílias do “*pueblo*”. A entrevistada relata que ela começou a participar das assembleias por curiosa, pois por ser mulher a família não incentivava muito. Mas que todos os *comuneros* têm suas responsabilidades. Uma delas é pagar uma anuidade, a qual deve estar em dia para ter acesso aos serviços, inclusive serviços fúnebres, pois se não está em dia, a família tem que levar a outro cemitério. Essa anuidade começa a ser cobrada dos homens após os 18 anos, das mulheres após serem casadas e desde então já começam a ter direito a voto nas decisões em assembleias, ou mulheres que já tem filhos depois dos 16 anos, também possuem esse direito. Em uma das falas a entrevistada relata:

puede sonar hasta un poco raro tener todas esas obligaciones, pero es una otra forma de vida, y de organizaciones y se seguimos viviendo así es porque nos hace muy bien y que tenemos buenas relaciones entre las personas, nos identificamos con esta vida (ENTREVISTADA DO EJIDO SANTA CATARINA DEL MONTE).

São outras formas de se organizar, de se relacionar com a natureza, nesse tipo de organização política se percebe outra forma de percepção sobre o que é desenvolvimento. Nessa dialética com as pressões do “*patrón de poder*”, permanece a resistência contra-hegemônica com projetos alternativos para o mesmo território. Essa relação da base social do território com um sentimento de pertencimento, se evidencia inclusive na comunicação constante entre essas comunidades, como uma forma de apoio. Um exemplo citado pela entrevistada foi sobre o transporte, pois tinham problemas na oferta dos serviços e além disso aconteciam atitudes de preconceito com os *comuneros*, por serem indígenas e camponeses. Então, em um determinado momento, uma das famílias que sofreu o preconceito denunciou o que havia ocorrido e outras comunidades também se solidarizaram, fizeram manifestações e campanhas até conseguir resolver esse problema. Agora, para trabalhar no transporte público, somente são permitidas pessoas das próprias comunidades.

Há uma empatia com as causas enfrentadas entre as comunidades que compõe toda a região, especialmente nas zonas da serra. Existe uma relação de identidade territorial que gera um sentimento de pertencimento. O componente forte de união na zona da serra é o idioma *náhuatl*, falado por vários integrantes dessas comunidades, o que é motivo de orgulho para os mesmos. Existe uma cultura de participação social, arenas em que debatem os problemas das comunidades, no entanto, faltam espaços institucionalizados junto ao governo que legitimem essa participação no processo de construir, fazer a gestão social e monitorar políticas públicas.

De acordo com Santos (2005), não importa o lugar, nem a dimensão, mas sim a sededessa resistência dos atores sociais, nada impede que aprendamos as maneiras de estender essa resistência às escalas mais altas. Contudo, para isso, é indispensável priorizar o conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico do território, o uso do território. Sobretudo, é fundamental

rever a realidade de dentro, ou seja, interrogar a sua própria constituição nesta conjuntura histórica.

Resultados e discussões

O reconhecimento da diversidade regional como resultado de processos socioespaciais particulares é determinante para identificar as potencialidades de desenvolvimento presentes em cada território. Contudo, pode-se afirmar que existem movimentos de disputas entre forças sociais, interna e externamente aos territórios, caracterizando-os como ativos, justamente por estarem interagindo e refratando as forças do poder econômico, situação esta denominada por Favareto *et all* (2015) de percolação.

O que podemos observar, que ocorreu de forma comum nos dois territórios pesquisados, foi o apoio das universidades no processo de assessoria e apoio na mediação de conflitos. Contudo, esses dois fóruns ocorrerem de formas distintas. No caso brasileiro, o colegiado territorial do Vale do Rio Pardo, enquanto contou com a assessoria do NEDET, estava bastante ativo com representantes de várias organizações. Mas, segundo relatos da própria assessoria, esta arena ainda estava bastante masculinizada e com baixa participação de públicos prioritários da política pública, como comunidades tradicionais quilombolas e a juventude. Uma estratégia utilizada para melhorar essa situação foi a criação de comitês e câmaras temáticas, as quais tinham a função de promover o debate sobre empoderamento da juventude, das mulheres e dos povos e comunidades tradicionais. No entanto, ainda faltava criar condições para uma participação mais efetiva dessas temáticas nas atividades do território. Todavia, foi possível a realização de duas grandes conferências no Vale do Rio Pardo, uma sobre juventude e outra sobre ATER, mas a mudança na conjuntura política do país de fato interrompeu este processo, que estava começando a ganhar maior espaço e visibilidade nos debates sobre desenvolvimento territorial.

No caso mexicano a lei se efetivou de forma setorial, dirigida ao meio rural. Pode-se afirmar que no México não se construiu uma

normativa dirigida ao desenvolvimento territorial como tal, apenas conta com um enfoque territorial, mas limitada a seu âmbito setorial. No entanto, o território Atenco-Texcoco é socialmente construído, com sua identidade marcante por parte dos atores sociais, mas ainda busca legitimidade perante a escala do Estado. Múltiplas escalas exercem poder e atuam no território Atenco- Texcoco, promovendo contradições sobre os anseios referentes ao desenvolvimento territorial, um deles se refere a compreensão do que é de fato a sustentabilidade. As escalas externas entendem que sustentabilidade é a construção de um aeroporto⁴ com um projeto arquitetônico sustentável, já o tecido social do território entende que sustentabilidade se refere a preservação ambiental e da vida sob todas as formas.

Existe uma desigualdade social estrutural que se reflete em consequências como deficiência na participação social, impossibilitando que essa ocorra de forma justa e democrática. É neste sentido, que se percebe a necessidade de arquiteturas institucionais que garantam estes espaços com múltiplos atores, mas que, sobretudo, haja equidade nos momentos de tomadas de decisões. A parceria e articulação de alguns atores são

⁴ O território Atenco- Texcoco foi escolhido como base territorial para a construção de um grande aeroporto, fruto de um processo de especulação imobiliária com a intenção de construir o denominado *Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México* (NAICM). Investimento de 169 mil milhões de pesos mexicanos, 85% desse valor seria destinado para evitar que as instalações do aeroporto afundassem ou inundassem devido as características do solo, pois não são apropriadas para este tipo de construção, uma vez que anteriormente esse espaço era um enorme lago (ENCINAS, 2015). Todo esse processo gerou uma revolta da população do território Atenco- Texcoco em razão de não ter sido consultada, tendo em vista que seriam os principais afetados. Na época os governantes modificaram a legislação agrária da constituição mexicana, na qual constava que áreas *ejidarias* não poderiam ser vendidas. Tudo isso, para conseguir comprar as terras da referida área. Assim, ofereceram inicialmente seis pesos mexicanos por m² aos agricultores familiares que ali vivem. Com tais alterações na legislação foi possível as emissões de dezenove decretos de expropriação durante o ano de 2001, os quais atingiram 5.400 hectares dos *ejidos* do território Atenco- Texcoco para iniciar a construção do aeroporto.

fundamentais para que ocorra a mediação destas discussões de interesse territorial, como é o caso de representações de governo e de universidades que possam assessorar de forma técnica esses processos. Essa constatação parte da experiência das assessorias dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do caso brasileiro, em que a atividade destes núcleos contribuiu para a mediação dos debates.

Contudo, se destaca o papel do Estado enquanto agente de mediação desses processos, viabilizando a engenharia da política pública da forma mais participativa possível, fortalecendo os atores sociais para que eles possam estabelecer as prioridades que o Estado deverá atender, bem como garantir a efetividade da participação, por meio de instrumentos, dos atores sociais historicamente excluídos. Esses fóruns precisam ter o devido reconhecimento administrativo pelos demais entes federativos, como municípios e estados, para que toda a arquitetura seja legítima e respeitada de forma multiescalar, para que a execução da política de desenvolvimento territorial possa ocorrer de forma participativa.

Diante deste balanço, é possível pensar algumas propostas para os próximos anos. Uma questão que está clara, e que se apresenta como de extrema relevância é que se faça o planejamento de uma segunda geração de políticas públicas e programas de desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe, a partir do conhecimento das particularidades dos territórios. Se trata de fazer o devido reconhecimento das diferenças regionais que são derivadas dos processos históricos e socioespaciais particulares, bem como de valorizar os múltiplos atores sociopolíticos que constroem o tecido social do território. Alguns autores da literatura especializada apontam sugestões neste sentido, as quais se somam aos resultados das análises construídas ao longo deste artigo. Podemos dividir essas observações em três conceitos centrais, dois deles já aprofundados ao longo do trabalho, que são a multiescalaridade e a multidimensionalidade, somando-se a estes o conceito de multiatores. Este último baseia-se no reconhecimento

dos atores sociopolíticos que vivem e constroem cotidianamente seus processos de reprodução social no território.

No caso brasileiro a arquitetura institucional utilizada, sob coordenação de um ministério e uma secretaria de desenvolvimento territorial subordinada a este, juntamente com apoio das universidades prestando assessoria nos territórios rurais de identidade e territórios da cidadania, por meio de núcleos de extensão, foi uma experiência relevante. Entretanto, faltou uma integração maior com os demais ministérios. No caso dos territórios da cidadania, ocorreu uma aproximação com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), mas com os demais a aproximação foi muito insipiente. O convênio estabelecido com as universidades foi um grande passo para melhorar a condução e execução da política pública sem onerar o Estado. Mas, sobretudo, cabe destacar que a assessoria especializada viabilizada pelo Estado gerou uma motivação muito significativa na mobilização dos atores sociais da base territorial. Contudo, ainda não havia uma discussão multidimensional do desenvolvimento territorial, e os editais de projetos que eram disponibilizados, muitas vezes seguiam sendo setorializados.

Algumas das orientações sugeridas por Berdegué (2019) ajudam a pensar possibilidades para solucionar essa questão de setorialização como, por exemplo, a criação de agências nacionais especializadas, que pudessem atuar em conjunto com entidades público-privadas com caráter territorial. Essas agências poderiam ter tarefas importantes, como garantir algumas prioridades territoriais na questão de destinação de recursos públicos em função dos critérios da política pública; realizar as mobilizações iniciais necessárias para a construção e o fortalecimento dos atores sociopolíticos da base territorial e para formulação e planejamento de estratégias e programas de desenvolvimento territorial; firmar convênios e/ou contratos que permitam transferir recursos aos atores sociopolíticos do coletivo territorial, que possam ser administrados pelo mesmo, para a execução da estratégia ou do programa territorial; fiscalizar o uso de todos os recursos públicos

e; dar continuidade, avaliar e fazer a gestão, valorizando o conhecimento produzido nos territórios.

Somado a isso, o estabelecimento de fundos que possibilitem co-financiar iniciativas de desenvolvimento territorial que surjam das iniciativas de governos sub-regionais, ou de associações destes, em parceria com atores privados e não governamentais. De acordo com Berdegú (2019), essa forma de organização tem a vantagem que reconhece que na América Latina o Estado e os governos nacionais já não possuem monopólio da ação pública em questão de desenvolvimento territorial. Ainda assim, o mais importante de tudo isso é garantir que os novos arranjos institucionais para o desenvolvimento territorial não sejam setoriais, e que envolvam os atores sociopolíticos da base social do território em todo o processo de tomada de decisão e de gestão das iniciativas concretas, sobretudo, nas decisões referentes a destinação e uso dos orçamentos disponíveis.

Quando se propõe a discussão de desenvolvimento territorial estamos centrando a atenção nas pessoas, nos atores sociopolíticos que protagonizam estes processos. Por essarazão identificou-se que o conceito de multiatores também é determinante para construção de políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe, na promoção de transformações estruturais socialmente inclusivas. Essa é uma agenda que deve articular prioritariamente as metas relacionadas à inclusão social, à redução das desigualdades e da pobreza, bem como da promoção da sustentabilidade ambiental. Esses processos demandam um envolvimento maior de atores sociopolíticos no desenvolvimento territorial, maior que nos anos anteriores. É necessário pensar projetos inclusivos planejados para o benefício do bemcomum, que promovam a interação entre espaços rurais e urbanos, bem como entre pequenos e médios municípios, fortalecendo seu protagonismo no desenvolvimento de suas regiões de abrangência.

Considerações finais

Nesse intenso processo de globalização, a escala territorial passa a ser determinante, pois é onde acontecem as manifestações das tensões e conflitos de interesses. É necessário, todavia, fazer questionamentos para entender se existe a criação de espaços de participação social e democratização política das arenas territoriais. Segundo Kleba; Wendausen (2009), o empoderamento territorial, explicitado pela maior participação social na elaboração e na discussão de planos, projetos e ações de desenvolvimento, algumas vezes supervaloriza o papel do próprio território e a sua capacidade de autogestão pelos atores sociopolíticos. No entanto, se analisarmos por outra perspectiva, na qual consideramos que as ideias e ações não apresentam suas origens na base social do território, e que muitas vezes sequer abrem espaço para reflexão sobre o modelo aplicado, percebemos que seria um processo de certa forma opressor. Por isso é preciso retomar o conceito de que território também é conflito e que garantir os espaços de participação social, por mais que existam disputas de interesses, ainda assim é um espaço extremamente válido para construir ações e projetos de desenvolvimento, atendendo às demandas regionais.

Portanto, a superação do localismo, centrado na noção de crescimento local, que desconsidera aspectos externos, sejam eles econômicos, sociais ou políticos, relacionados a outras escalas, como a nacional ou a global, necessitam ser repensados. Isso significa que, tanto a análise quanto a ação devem ser necessariamente multiescalares, pois há limites na regulação local e na capacidade de arquitetar um processo exitoso de desenvolvimento social e econômico somente centrado em elementos locais. Também existe a necessidade de fazer uma distinção entre a escala em que ocorrem as realizações de ações e a escala de seu comando (SANTOS, 1996). Isso porque o espaço pode ser entendido como um híbrido de processos materiais e culturais, como observamos nos territórios Atencoco- Texcoco e Vale do Rio Pardo.

Referências

- BERDEGUÉ, Julio. Una mirada crítica al desarrollo territorial rural. In: FERNÁNDEZ, María Ignacia (Org.). **Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano**: un homenaje a Alexander Schejtman. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019. p. 263-283.
- BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 61- 88.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, "Governance" e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 5-21, mai./ago. 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693>>. Acesso em: 17 mar. 2023.
- ECHEVERRI PERICO, R.; ECHEVERRI PINILLA, A. M. **El enfoque territorial redefine el desarrollo rural**. Santiago de Chile: FAO, 2009.
- ECHEVERRI, Rafael. **Curso de actualización conceptual y Metodológico gestión del desarrollo Territorial**. Argentina, 2013.
- ENCINAS, Alejandro. Aeropuerto: negocios, ecocídio y poder. *Revista Artículos y Ensayos de Sociología Rural, Texcoco*, v. 10, n. 19, p. 7-10, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://sociologia.chapingo.mx/articulos-y-ensayos-de-sociologia-rural-numero-19/>>. Acesso em: 04 abr. 2023.
- ETGES, Virginia. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. **Vale do Rio Pardo**: (re)conhecendo a região. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.
- FAVARETO, A. *et. al.* Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade** – Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

FAVARETO, A. SCHRODER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de Desenvolvimento rural no Brasil. In: XLV CONGRESSO DA SOBER “**Conhecimentos para Agricultura do Futuro**”. Londrina/PR, 2007.

FAVARETO, Arilson. Três Momentos na Evolução Recente da Gestão Social do Desenvolvimento Territorial – Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania. In: Bacelar, T. et.al. **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n4/16.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2009.

LEITE, S. P. et al. **Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial**: análise sobre três casos do meio rural brasileiro. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2005.

LEITE, S. P. Políticas Públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural brasileiro. In: DELGADO, N. G. (Coord). Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 319-358. Disponível em: <https://www.academia.edu/36245667/Brasil_Rural_em_Debate_Colet%C3%A2nea_de_Artigos>. Acesso em: 22 mar. 2023.

MILANI, Carlos R. S. Como articular o “capital” e o “social”? Teorias sobre o capital social e implicações para o desenvolvimento local. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 2, p. 31-54, mai./ago.2004. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10991/pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2023.

QUIJANO, Aníbal. El fantasma del desarrollo en América Latina. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 6, n. 2, p. 73-90, mai./ago. 2000. Disponível em: <<https://antropologia>

deoutraforma.files.wordpress.com/2013/04/quijano-anibal-el-fantas
ma-del-desarrollo-en-america-latina.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2023.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: OSAL – **Observatorio Social de América Latina**, v. 6, n.16, p. 255-261, jun. 2005. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <<http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2023.

SENRA, K. V. **Desenvolvimento e território**. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil. Santiago, Chile: CEPALILPES/GTZ, Versão Preliminar, julho de 2007.

ZICCARDI, Alicia. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. In:(Org.).

Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. 1. ed. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004. p. 245-272. Disponível em: <<http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

Políticas públicas e processos decisórios: uma abordagem sob a perspectiva do desenvolvimento regional

Luis Carlos Alves da Silva¹
Julian Israel Lima²
Cidonea Machado Deponti³

Resumo: Este ensaio tem como objetivo entender como acontece o processo de tomada de decisão na formação de políticas públicas a partir da teoria de Herbert Simon, com o viés da multidimensionalidade do desenvolvimento regional. Para tanto, o caminho metodológico seguiu uma abordagem qualitativa, de caráter teórico, descritivo e exploratório, baseada em uma revisão de literatura. Assim, foi realizada uma análise de obras-chave sobre a teoria das decisões de Simon, assim como em estudos sobre políticas públicas e desenvolvimento regional. Além disso, ao final do trabalho, o marco teórico evidencia que a articulação das temáticas da tomada de decisão e de políticas públicas pode representar um caminho para a promoção do desenvolvimento regional, tendo em vista que a qualificação dos diversos e complexos processos decisórios que permeiam todas as etapas do ciclo de políticas públicas pode resultar em benefícios para as regiões envolvidas.

¹ Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR (Unisc). Bolsista Proex/Capes Modalidade II. Mestre em Administração (Unisc).

² Doutorando em Desenvolvimento Regional – PPGDR (Unisc). Bolsista Proex/Capes Modalidade II. Mestre em Administração (Unisc). Professor do Departamento de Gestão de Negócios e Comunicação da Unisc.

³ Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista Produtividade CNPq. Editora da Revista Redes. Diretora Sul da RETE.

Palavras-chave: Políticas públicas. Tomada de decisão. Desenvolvimento regional.

Introdução

Durante o século 19, no contexto de racionalização do estado e da política, as Ciências Sociais foram marcadas pelo entendimento de que os problemas sociais seriam passíveis de serem solucionados mediante conhecimento apropriado e a aplicação de técnicas específicas (CAPELLA, 2018). Como afirma Parsons (2007) “a noção segundo a qual o mundo estava cheio de enigmas e problemas que poderiam ser resolvidos por meio da aplicação de razão e do conhecimento humano está na base do desenvolvimento do enfoque de políticas públicas”. Tomando como base o modelo das ciências naturais, esses estudos buscavam investigar os problemas de natureza social, para que fossem formuladas as soluções mais adequadas, amparando a tomada de decisão governamental com conhecimento especializado (CAPELLA, 2018).

Assim, entender como acontece o processo de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas, a partir do entendimento que estas têm como papel principal orientar as ações da administração pública, com a utilização de métodos e normas para estabelecer a sinergia entre administração pública e sociedade, entre estado e atores sociais, se faz necessário.

Nesse contexto, de acordo com o aspecto econômico em escala regional, as políticas públicas tornam-se políticas públicas de desenvolvimento regional (LIMA; SOUZA, 2012), em que buscam propiciar o desenvolvimento de ações de equidade inter-regional, considerando a região como um território com escala e massa crítica de recursos suscetíveis, concebidas e implementadas a partir de um quadro estratégico de prospecção com base em um determinado território, com níveis desiguais de participação dos atores regionais e locais (FIGUEIREDO, 2009).

Considerando o espaço um elemento chave para se tratar de políticas públicas, principalmente quanto ao desenvolvimento

regional, a abordagem da Geografia torna-se essencial. Nesta direção, considera-se o Desenvolvimento Regional um campo com importantes contribuições para a discussão que permeia a formação de políticas públicas, o qual serve como um contramovimento para os processos de formação de políticas que ocorrem de forma desconectada entre si e decorrem de uma visão de desenvolvimento estruturante, o que é ineficiente do ponto de vista dos investimentos públicos, da qualificação do território e da melhoria das condições da sociedade.

Uma chave de leitura adotada neste estudo é pensar no processo de formulação de políticas públicas sob uma perspectiva mais plural, onde o território torna-se um agente estratégico, que representa um meio de ressignificar a forma de relacionamento entre região, sociedade e entidades públicas, a partir da criação conjunta de valor singular para cada indivíduo, que possibilite a construção de políticas públicas que tenham como foco principal o bem-estar da sociedade. Assim, o presente estudo, tem como objetivo entender como acontece o processo de tomada de decisão na formação de políticas públicas a partir da teoria de Herbert Simon, com o viés da multidimensionalidade do desenvolvimento regional.

No intuito de atender a esse objetivo, o estudo ora proposto apresenta uma revisão acerca de como acontece o processo decisório, articulada com a formulação de políticas públicas, e busca identificar quais são os seus impactos para o desenvolvimento regional. Partiu-se do pressuposto que entender as diversidades locais depende da partilha do conhecimento e que, nesse contexto, os anseios de entidades públicas e sociedade se fundem em um processo interativo, coordenado, em que os dois atores estão ativos, sendo que o aspecto fundamental dessa conexão é inerentemente relacional e a construção de políticas públicas acontece através da colaboração interativa e dependente de cada uma das partes, com o foco principal no desenvolvimento regional.

Análise da literatura proposta busca entender como acontece o processo de formulação de políticas públicas, assim como seus impactos para o desenvolvimento regional, o que ajuda a construir

uma perspectiva para investigar como ocorre a incorporação de demandas sociais vocalizadas por diferentes atores, sobre os processos constitutivos da política, na defesa dos interesses coletivos. Igualmente, convém deixar claro que a proposta de leitura deste ensaio não tem pretensão de relativizar a contribuição das entidades públicas para a evolução da sociedade, mas sim apresentar uma perspectiva de leitura que possibilite a conexão com o contexto atual, que vem se revelando insuficiente para responder às mudanças sociais e econômicas que a sociedade vem passando.

Com base no propósito enunciado anteriormente apresentado, o texto foi organizado, além desta introdução, em cinco partes: no item 2, realiza-se uma breve contextualização sobre políticas públicas; no item 3, é realizada uma breve contextualização acerca do desenvolvimento regional e sua relação com as políticas públicas. Na sequência, no item 4, busca-se entender como acontece o processo decisório e suas relações com as política públicas e, finalmente, no item 5, apresentam-se as considerações finais.

Políticas públicas

O entendimento do que seria “política pública” como área de conhecimento surge nos Estados Unidos enquanto disciplina acadêmica, focando muito mais na “análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos” (SOUZA, 2006, p. 22). Já na Europa, o assunto surge relacionado com teorias acerca do papel do estado e do governo.

Assim, não existe uma única definição do que seria Política Pública especificamente. Autores como Mead (1995) tratam o assunto como um campo de análise do governo sobre questões de relevância para o conhecimento público, sendo, assim, parte de um estudo político. Já Peters (1986) e Lynn (1980) entendem a questão como a soma de ações do governo que agem de forma a influenciar a vida dos cidadãos, visando um objetivo em específico. De forma resumida, pode-se entender que o papel da política pública começa na discussão acerca de ideias e interesses que possam solucionar

problemas ou demandas sociais existentes. Considera-se que, mesmo reforçando o papel do governo, neste caso, deve-se incluir também a possibilidade de cooperação entre governos e outras instituições ou grupos sociais para tal, entendendo que a multidisciplinaridade do tema traz teorias dos campos da sociologia, da ciência política e da economia. Abarca, assim, “indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses, [...] em uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes” (SOUZA, 2006, p. 25).

Nesse sentido, Secchi (2014) sugere que políticas públicas tratam, ao mesmo tempo, do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas, como elas são construídas e como se revertem em ações práticas. Apesar dos inúmeros “nós conceituais” que precedem a sua definição, entende-se que elas partem de um “problema” público, ou seja, a “diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2014, p. 10).

No Brasil, a área de estudo das políticas públicas surge no final dos anos 1970, período marcado também pela institucionalização das ciências sociais enquanto área de conhecimento. Hochman, Arretche e Marques (2007) sugerem que a proximidade entre as políticas públicas no geral e a agenda política é uma característica da prática brasileira, mas também se pode encontrar traços de forma universal em pesquisas aplicadas. Ainda assim, a aproximação deste campo com programas acadêmicos como pós-graduações, por exemplo, fez com que o tema adquirisse densidade e profundidade enquanto área de estudo.

Nesse contexto, evidencia-se a importância de entender como acontece o processo decisório para a criação de políticas públicas e seus impactos para o desenvolvimento regional, a partir do entendimento que a formação de políticas públicas sólidas, que atendam às demandas da sociedade são fatores que impulsionam o processo de desenvolvimento de uma região.

Destarte, o processo decisório para o desenvolvimento de políticas públicas, passa pelo envolvimento da comunidade beneficiada, assim, os atores locais precisam estar inseridos na

proposição dessas políticas. Nesse contexto, Rua (2013), destaca que sociedades modernas têm como principal característica a diferenciação social, o que significa que seus membros possuem atributos, ideias, valores e interesses diferenciados, e por isso, também desempenham papéis distintos na sociedade. Isso faz, segundo a autora, que se perceba o quão complexa e geradora de conflitos é a vida em sociedade. Uma das formas de conter esses conflitos de convivência pode ser a adoção de políticas públicas e, quando a sociedade se organiza e sinaliza determinadas demandas, o Estado precisa intervir para resolução, dessa forma, torna-se possível pensar no desenvolvimento regional.

Um aspecto, que surge como um contramovimento para a formação de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade e respectivamente fomentem o desenvolvimento regional é a questão da orientação político-ideológica predominante em um estado, a qual interfere na concepção de políticas públicas que beneficiem genuinamente os interesses da sociedade. Em estados liberais, trata-se as desigualdades sociais como questões individuais e, desta forma, não há simpatia com políticas públicas de caráter universal. Em estados com influência do neoliberalismo, segundo Höfling (2001), ressaltam-se os fundamentos do individualismo, ou seja, defendem as iniciativas individuais e econômicas, e o mercado, por sua vez, é o regulador de toda a riqueza. Assim, a intervenção do estado é vista como uma ameaça aos interesses individuais e o mercado é o responsável por equalizar as relações entre os indivíduos. Em um estado social-democrata, Teixeira (2002) acredita que o estado intervém com a proteção aos mais fracos, mas também continua reproduzindo e legitimando os ajustes necessários aos capitalistas.

Embora as teses do “novo gerencialismo público” possam ter aceitação e estejam sendo colocadas em prática por meio da delegação de poderes para grupos comunitários e sociais representantes de grupos de interesse, os governos ainda tomam decisões sobre situações-problema e desenvolvem políticas para seu enfrentamento, mesmo delegando parte da sua

responsabilidade, o que ocorre majoritariamente no âmbito da implementação, para outras instâncias, o que inclui entidades não-governamentais (SOUZA, 2006). Esses elementos representam um aumento da complexidade do processo decisório, o que se constitui em um desafio para os decisores, públicos ou não.

Souza (2006) sintetiza suas discussões acerca das diversas definições e modelos de políticas públicas afirmando que a política pública possibilita a distinção entre o que o governo pretende fazer e aquilo que, de fato, faz, além envolver vários atores e níveis de decisão. Ao sintetizar suas discussões sobre as diversas definições e modelos de políticas públicas, a autora destaca seus principais elementos, enfatizando que a política pública possibilita o discernimento entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, acaba por fazer. Além do exposto, menciona que a política pública envolve diversos atores e níveis decisórios, mesmo sendo materializada por meio dos governos, não se restringindo necessariamente a atores formais, contemplando, também, atores informais, os quais têm sua importância. Por fim, afirma que política pública se constitui em uma ação intencional, com objetivos a serem atingidos, que é abrangente e não se limita a regras e leis, tendo impactos de curto e longo prazo, envolvendo subsequentes processos após sua decisão e proposição, implicando também implementação, execução e avaliação.

O campo complexo do processo decisório das políticas públicas é permeado por diversas particularidades. Estudar categorias que permeiam a temática, como o estado, o contexto social e até mesmo o espaço, torna-se importante para seu avanço. Quando estes elementos se apresentam interdisciplinarmente, a questão emerge num profícuo modo de tratar a correlação entre desenvolvimento e região. Assim, a partir desse contexto, na próxima sessão é priorizada uma incursão preliminar sobre o desenvolvimento regional e políticas públicas.

Desenvolvimento regional e políticas públicas

O desenvolvimento é um tema central da ciência econômica, já presente no pensamento dos economistas clássicos, embora representado pelas ideias de riqueza, produção, crescimento e progresso. Adam Smith, no século XVIII, defendia a especialização (baseada na divisão do trabalho) e o livre comércio (baseado nas vantagens absolutas de cada país) como a fonte de riqueza das nações. David Ricardo, no princípio do século XIX, preocupou-se com a distribuição da riqueza nacional entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terra, tendo também construído o conceito de vantagens comparativas, pelo qual a competitividade de cada país estaria ligada à sua especialização em fabricar produtos em que são relativamente mais eficientes (BELLINGIERI, 2017).

Marshall (1982), no final do século XIX, foi o primeiro a identificar as vantagens advindas da aglomeração territorial de empresas do mesmo ramo, gerando economias externas, o que lançou as bases para as teorias contemporâneas dos distritos industriais e dos *clusters*. Schumpeter (1982), no começo do século XX, também descreveu o fenômeno fundamental do desenvolvimento econômico, a inovação, capitaneada pelo empresário empreendedor (BELLINGIERI, 2017).

Até meados do século XX predominava o modelo de crescimento econômico clássico, caracterizado pela acumulação de capital (BELLINGIERI, 2017). Neste modelo, a explicação para o desenvolvimento regional/local confundia-se com a do desenvolvimento nacional. Os problemas regionais seriam tão somente manifestações espaciais de um desajustamento dos fatores de produção. Assim, a garantia de livre movimentação dos fatores produtivos entre as regiões asseguraria o desenvolvimento (BASTOS, 2005).

Ainda segundo Bastos (2005), foi a partir dos anos 1950 que surgiu uma preocupação específica com os problemas regionais, cuja análise se desenvolveu sob dois eixos: o das Teorias Clássicas da

Localização e o das Teorias do Desenvolvimento Regional (BELLINGIERI, 2017).

A partir do final da década de 1990 e mais intensamente nos anos 2000, a emergência do paradigma do desenvolvimento endógeno (relacionado à valorização do local e dos atores locais, à ideia de protagonismo do território e ao desenvolvimento de baixo para cima, em contraposição ao de cima para baixo) reconduziu o desenvolvimento regional como tema relevante, bem como a difusão de políticas e estratégias governamentais voltadas à promoção do desenvolvimento, nas escalas regional e municipal (BELLINGIERI, 2017).

Para Theis (2020), o desenvolvimento regional pressupõe o desenvolvimento de uma região. Ao desenrolar o tema, depara-se com as temáticas de desigualdades e disparidades regionais. Santos (1994) tece seus argumentos dizendo que as disparidades regionais existem e continuarão a existir, pois resultam de processos históricos, econômicos, culturais, sociais e ambientais.

As desigualdades, para Silveira (2013), surgem a partir das relações que as pessoas, grupos e classes sociais contraem no dia a dia da sociedade produtora. Já para Smith (1988), Harvey (1993) e Soja (1993), as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento, porque fazem parte da essência do modelo de produção e suas marcas podem ser reconhecidas no território através das diferenças que se estabelecem na estrutura econômica e social dos diferentes lugares.

Nesse contexto, não se pode eliminar as diversidades regionais, mas, sim, é preciso entender e buscar as suas potencialidades, desenvolver políticas públicas que se alinhem às necessidades de cada região. Essa discussão faz ainda mais sentido em um país de dimensões continentais como o Brasil, com mais de duzentos milhões de habitantes. Não há espaço para negligenciar as particularidades. Fazendo um exercício de reflexão, entende-se, por exemplo, que as particularidades e potencialidades do Rio Grande do Sul são bastante diferentes das particularidades e potencialidades do Rio Grande do Norte. Mesmo assim, tanto no Sul quanto no Norte, há espaço para essas regiões se desenvolverem.

Porém, isso somente será possível a partir do momento que o processo de tomada de decisão que permeia as políticas públicas estiver alinhado com as demandas de cada região. Nesse contexto, as políticas públicas terão como foco principal a redução das desigualdades sociais, fortalecendo o processo de desenvolvimento regional. Segundo Theis (2020), o desenvolvimento regional representa algo bom que a sociedade utiliza no combate a algo ruim, que vem a ser a desigualdade. Para o autor, as desigualdades, sejam elas sociais, econômicas ou políticas, surgem da própria economia capitalista, em que o desenvolvimento das forças produtivas sobre determinado território produz desigualdades, sobretudo porque cada região possui seus meios de produção quantitativa e qualitativamente diferentes.

Para Oliveira (2021), o desenvolvimento regional envolve a análise dos fatores econômicos e sociais presentes em uma determinada região, os quais influenciam na mobilidade espacial, do capital, do trabalho e das inovações. Nesse sentido, Boisier (1996; 2000) destaca que o desenvolvimento regional é um processo de troca estrutural localizado que pode acelerar ou reduzir as desigualdades regionais. Esse processo está associado a um progresso permanente na própria região, comunidade ou sociedade, onde habitam os cidadãos. O autor retrata a complexidade para o entendimento do termo desenvolvimento regional, que segundo ele deve ser combinado em três dimensões: espacial, social e individual. O sucesso de uma região advém da transformação sistemática dessa tríade.

Segundo Santos (2005), a promoção do desenvolvimento regional envolve compreender e desenvolver os territórios, o que requer uma série de medidas para evitar a alienação, a perda de sentido da existência dos indivíduos e grupos e a renúncia ao futuro. O território, de acordo com Flores (2006), é resultado da ação social que se apropria de um espaço, de forma física e simbólica, e é considerado um processo de construção social. Portanto, é possível potencializar o desenvolvimento dos territórios ao instrumentalizar os agentes locais em seus papéis sociais.

O conceito de território vem sendo utilizado pelas análises sobre políticas públicas no Brasil, assim como no próprio desenho delas, como um recorte espacial sobre o qual a política busca incidir para responder a um determinado problema. Entretanto, o que se propõe é uma visão que vá além do mero entendimento de território como sendo um receptáculo de investimentos governamentais que objetivam seu desenvolvimento, deixando para trás a concepção de que se constitui em um espaço constante e homogêneo que é representado unicamente pelas instâncias colegiadas estabelecidas para a implementação das políticas públicas. É importante que se compreenda o território como um elemento explicativo dos processos delimitadores das possibilidades e constrangimentos para os atores envolvidos nas políticas públicas, de modo que se possa compreender como elas são implementadas e quais seus efeitos sobre os diferentes locais (TIRELLI, 2020).

A partir da Constituição de 1988, que previa que a execução de políticas públicas em nível local seria responsabilidade das esferas municipal e estadual, com ênfase para a municipal, com a previsão de novos arranjos institucionais participativos nos diferentes níveis da federação, reunindo representações da sociedade civil e do governo, houve expectativa de que esse formato levaria a um aprofundamento do desenvolvimento social nos territórios e da democracia. Tal expectativa se sustentava no pressuposto de que a participação da sociedade civil seria capaz de produzir novas formas de conciliação de interesses, resultando em novos mecanismos de indução do desenvolvimento dos territórios. Com o passar do tempo, essa perspectiva foi problematizada por estudos que indicavam a heterogeneidade desse processo, caracterizado pela descentralização das políticas públicas e seus efeitos, o que poderia não resultar, necessariamente, na maior democratização nas decisões, tal qual estava previsto nos ideais normativos existentes sua formulação (TIRELLI, 2020).

O entendimento completo acerca da constituição, no decorrer do tempo e em um determinado espaço, das redes e instituições que condicionam a agência dos diversos atores envolvidos na

implementação das políticas públicas passa, necessariamente, pela apreensão do conceito de território, o qual se constitui num espaço socialmente construído e permeado por relações de poder, indo muito além do simples conceito de paisagem ou receptáculo. Na maioria dos estudos acerca da implementação de políticas públicas, o território tem sido abordado como um mero recorte espacial, como delimitador do local no qual a política pública é implementada, em outras palavras, como o espaço sobre o qual a política pública deve incidir (FAVARETO, et al., 2015; TIRELLI, 2020).

Compreender a genealogia dos processos territoriais que emergem nos territórios, levando em consideração tanto os fatores externos quanto às peculiaridades decorrentes de cada formação territorial, é fundamental para entender como as instituições são moldadas em um determinado local e como elas influenciam as percepções e ideias dos atores locais, afetando a forma como eles se apropriam e implementam as políticas públicas (REIS, 2015; TIRELLI, 2020).

Assim, o desenvolvimento regional representa um novo espectro epistemológico do conceito de desenvolvimento, que passa a ser pautado por uma lógica igualmente multidisciplinar e interdisciplinar, a qual apresenta uma abordagem com o viés do território, desassociada dos modelos padronizados e muito mais pautada pelas suas repercussões sociais, fortemente vinculada à temática das políticas públicas, sobretudo pelas contribuições que a mesma apresenta para o desenvolvimento das regiões. Diante disso, destaca-se a importância do entendimento do processo de tomada de decisão que permeia as políticas públicas, assim como o seu impacto para o desenvolvimento regional.

Tomada de decisão, políticas públicas e desenvolvimento regional

Em políticas públicas, a tomada de decisão envolve discussões sobre ideias e interesses que possam solucionar problemas ou atender a demandas sociais. As políticas públicas, enquanto conjuntos de ações governamentais que objetivam influenciar

positivamente a vida das pessoas, compreendem uma série de aspectos que atribuem à sua natureza um caráter de complexidade que acaba por desafiar continuamente seus agentes promotores (SOUZA, 2006).

No âmbito das políticas públicas, Simon figura entre os “pais” fundadores da área, ao lado de H. Laswell, C. Lindblom e D. Easton, tendo introduzido o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos. Em sua abordagem, Simon argumentava que, embora a racionalidade limitada fosse uma realidade também para agentes públicos, tal limitação seria passível de ser minimizada por meio do conhecimento. De acordo com essa perspectiva, a racionalidade dos tomadores de decisão do meio público tem suas limitações impostas por problemas como as informações incompletas ou imperfeitas, assim como o tempo disponível para a tomada de decisão, o auto-interesse dos decisores, entre outros fatores. Entretanto, Simon destacava que a racionalidade pode ser maximizada a um ponto satisfatório pelo estabelecimento de estruturas que compreendem conjuntos de regras e incentivos, que enquadrem o comportamento dos atores e o modelem na direção desejada em termos de resultados, evitando, também, a busca pela maximização de interesses próprios (SOUZA, 2006).

A teoria das decisões, proposta por Herbert Simon, estabeleceu os limites da racionalidade nas decisões, que até então era tida como absoluta, dando espaço para reflexões que passariam a considerar outras dimensões, para além dos aspectos econômico-financeiros. As limitações cognitivas dos decisores estavam no centro da ideia de racionalidade proposta nos trabalhos de Simon, que utilizou-se da inclusão da psicologia em seus estudos, estruturando os fundamentos comportamentais para a proposição de uma teoria da decisão que se diferenciava das ideias até então estabelecidas, as quais baseiam-se na vertente neoclássica e focavam a maximização da utilidade (SIMON, 1979; STEINGRABER; FERNANDEZ, 2013; OLIVEIRA; DE PAULA, 2014; SBICCA, 2014; DE MELLO et al., 2021).

A abordagem de Simon, destacam Steingraber e Fernandez (2013), tem seu mérito estabelecido, fundamentalmente, no fato de atender à necessidade existente de construção de uma teoria que explicasse o comportamento dos agentes econômicos e que incorporasse o comportamento observado no mundo real, aproximando a economia das demais áreas do conhecimento, como administração, sociologia e psicologia.

De acordo com a concepção de Simon, a teoria administrativa é uma abordagem que se baseia na racionalidade intencional e limitada dos seres humanos. Segundo ele, isso significa que os agentes não buscam maximizar seus resultados, mas, sim, encontrar um equilíbrio entre suas escolhas. Simon utiliza o termo "contemporizar" para expressar essa ideia, que deriva da palavra inglesa "*satisfice*" –uma combinação de "*satisfy*" e "*sacrifice*". Dessa forma, o administrador satisfaz alguns critérios e sacrifica outros em sua tomada de decisão. Essa visão de racionalidade limitada se contrapõe ao homem econômico proposto pela economia neoclássica, que busca maximizar seus esforços e selecionar a melhor alternativa. Conforme a teoria das decisões de Simon, o administrador contemporiza, procurando uma ação satisfatória ou razoavelmente boa, o que difere da teoria neoclássica (SIMON, 1979; OLIVEIRA; DE PAULA, 2014).

A abordagem da racionalidade limitada proposta por Simon enfatiza a característica processual e a forma como as decisões são tomadas, conforme mencionado por Sbicca (2014). Segundo essa teoria, as pessoas não tentam compreender o mundo como um sistema integral, mas, sim, têm modelos parciais tratáveis e identificam padrões recorrentes, não levando em consideração todas as informações à sua disposição. Isso ocorre porque as pessoas tendem a se concentrar naquilo que as preocupa, em vez de enfrentar informações potencialmente contraditórias, e selecionam aquilo que julgam mais importante, a fim de reduzir a sobrecarga de informações.

Oliveira e de Paula (2014) enfatizam que, mesmo quando tem a crença de que está maximizando, o agente está, na realidade,

contemporizando. Pela abordagem de Simon, destacam os autores, a intencionalidade de maximização pode até prevalecer, mas não existem garantias de que a maximização aconteça, considerando a possibilidade existente de que outras alternativas de decisão levem a resultados melhores.

Simon propôs que as decisões humanas visam à satisfação, o que resultou na formulação de vários procedimentos de decisão. Entre os procedimentos que ele mais enfatiza estão a busca por alternativas e a definição dos níveis de aspiração. Quando uma decisão precisa ser tomada e não há alternativas disponíveis, o tomador de decisão precisa procurá-las. Ao mesmo tempo, ele estabelece um nível de aspiração para o qual o resultado de sua decisão deve ser. Quando ele encontra uma alternativa que corresponde ao seu nível de aspiração, ele para de procurar e seleciona essa alternativa, desconsiderando as outras opções. Isso significa que a opção escolhida nem sempre é a melhor, mas corresponde ao nível de aspiração estabelecido, caracterizando a racionalidade limitada. Para entender a busca pela satisfação proposta por Simon, é preciso analisar tanto as metas quanto o ambiente em que a decisão é tomada e a estrutura interna do organismo. Isso ocorre porque esses fatores podem influenciar os mecanismos de adaptação e tomada de decisão, o que significa que lidar com a racionalidade limitada envolve considerar tanto as características internas do agente quanto as forças do meio e as questões de adaptação (SBICCA, 2014).

Em seus estudos para a proposição da teoria das decisões, Simon observou que o ser humano utiliza heurísticas, que se configuram em atalhos mentais, processos de reconhecimento e determinação de alternativas de escolha, para tratar da complexidade da vida real e tomar decisões. Suas observações levaram à conclusão de que o ser humano utiliza atalhos para lidar com a complexidade da vida e tais mecanismos resultam das suas experiências passadas, o que acaba diferenciando decisores experientes de decisores iniciantes, enfatizando que a trajetória de cada um dos agentes interfere nas suas condições de tomar decisões. Assim, é possível dizer que as pessoas

utilizam os atalhos mentais com muita frequência para direcionar suas ações e alcançar a satisfação, o que resulta no não aproveitamento de todas as possibilidades, o que também é inerente à própria condição humana, com suas limitações e condições específicas (SIMON, 1979; SBICCA, 2014).

De modo geral, as decisões são tomadas sob a perspectiva do decisor e baseadas nos seus conceitos particulares sobre o que seria melhor. Os elementos que envolvem tal processo consideram as capacidades do decisor, as informações à sua disposição, suas intuições e, também, suas crenças e valores, o que tem peso na percepção de mundo dos tomadores de decisão. É importante destacar que, conforme a teoria das decisões de Simon, é importante levar em consideração o fato de que as decisões tomadas podem não ser as mais corretas ou racionais, já que, como ser social que é, o decisor tem limitações e não dispõe de todas as informações necessárias para a compreensão da totalidade das consequências de suas escolhas, agindo, então, no ímpeto de selecionar a opção que melhor lhe pareça dentro do complexo contexto apresentado (BARROS; RUSCHEL; DALCIN, 2020).

Entre as tipologias existentes no âmbito das políticas públicas, Souza (2006) apresenta o ciclo da política pública como uma constituição que se configura em ciclos deliberativos, os quais são formados por estágios que formam um processo dinâmico composto pelos estágios de definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, assim como pela implementação e a avaliação. Essa perspectiva tem sua ênfase direcionada para a definição de agenda e questiona fortemente por que algumas questões entram na agenda pública, ao passo que outras não são consideradas.

Algumas vertentes, segundo a autora, enfatizam mais os participantes do processo decisório, ao passo que outras se voltam mais para o processo de formulação da política pública. Independente da perspectiva adotada para a descrição e categorização das abordagens sobre políticas públicas, sabe-se que os processos de tomada de decisão permeiam todas as etapas e envolvem todos os atores envolvidos, sejam eles vinculados ao

governo, à iniciativa privada, a entidades não governamentais ou às diversas formas de representação da sociedade. Desse modo, a articulação das teorias que envolvem a tomada de decisão e os processos que constituem as políticas públicas pode representar uma oportunidade de qualificação dessas interações, indo ao encontro dos interesses do desenvolvimento regional, principalmente levando em consideração o alto grau de complexidade envolvido nos diversos momentos de decisão com os quais os agentes se deparam no decorrer de sua atuação.

Simon (1979) destaca que os processos decisórios permeiam toda a cadeia hierárquica organizacional, independente do modelo de organização de que se esteja tratando, o que contempla, sem dúvida nenhuma, os órgãos propositores e mantenedores de políticas públicas, como órgãos do Estado e as diversas organizações da sociedade que apresentam interface na dinâmica das políticas públicas. Dentro dessa hierarquia decisória, um dos aspectos importantes, segundo o autor, compreende a entrega das informações e recursos necessários aos agentes responsáveis pelas escolhas – as decisões –, as quais ocorrem em todos os graus de complexidade e dependem dessa articulação e provimento de informações, bem como de autonomia e autoridade adequados a cada instância, para o sucesso dos objetivos propostos.

Nesse sentido, os processos decisórios precisam ser estruturados de forma a entregar aos agentes locais os meios dos quais precisam para a proposição, avaliação e escolha das ações que melhor atendam às necessidades regionais, num fluxo de informações e decisões integrado, de mão dupla, que observa os aspectos mais globais das políticas e os articula com as especificidades locais. Esses meios, podem ser informações, recursos, estruturas de processos, ferramentas de seleção e análise de alternativas, equipes de apoio, ações de desenvolvimento humano, entre outros aspectos.

É importante destacar que o conhecimento é um componente que impacta diretamente a capacidade dos indivíduos de tomar decisões corretas, sendo limitado pela impossibilidade de captar

todas as informações relacionadas ao tema em questão (RAMOS; TAKAHASHI; ROGLIO, 2015). O grau de conhecimento do agente responsável pela escolha, portanto, influencia a qualidade desse processo e é específico a cada indivíduo e à posição que ocupa na estrutura organizacional.

Para Simon (1979), os processos decisórios apresentam alto grau de complexidade, especialmente pela necessidade de avaliação de inúmeras alternativas de comportamento e todo o rol de consequências possíveis para cada uma dessas alternativas. Ao se considerar a complexidade inerente aos processos associados às políticas públicas, os quais necessitam envolver a participação de múltiplos agentes locais, cada um com suas visões e necessidades, bem como das próprias características dos contextos regionais onde essas decisões ocorrem, a estruturação de processos que ofereçam condições de avaliação, proposição, planejamento e acompanhamento de políticas públicas de maneira transparente, informada, organizada e que ofereça clareza aos envolvidos em relação às possibilidades de escolha e respectivas responsabilidades, tem relação direta com o grau de sucesso que tais políticas podem apresentar, o que tem seus desdobramentos para o desenvolvimento das regiões envolvidas nesse processo.

Nesse contexto, Ramos, Takahashi e Roglio (2015) acrescentam que a avaliação das alternativas é profundamente influenciada pelos valores que moldam as decisões, tornando-as não necessariamente corretas ou incorretas de imediato, mas passíveis de análise com base nos valores que orientaram sua formulação. Moritz e Pereira (2015), em consonância com as proposições de Simon, reforçam essa ideia ao destacar que a racionalidade é sempre relativa ao indivíduo que decide, não havendo uma racionalidade única e superior.

A teoria das decisões de Simon (1979) mostra que os processos de escolha são afetados por inúmeros elementos, os quais envolvem o grau de informação à disposição dos decisores, as lealdades que os mesmos mantêm em relação aos seus grupos e organizações, as incertezas associadas ao processo, as preferências

dos diversos agentes envolvidos, assim como seus hábitos, os estímulos recebidos e o próprio ambiente psicológico de escolha. Isso significa que o contexto decisório, o qual pode ser moldado por meio das ações empreendidas pelos responsáveis pelos processos, interfere diretamente nos resultados das escolhas realizadas nas diversas instâncias. Nesse sentido, a formação do ambiente psicológico de escolha, que compreende a possibilidade de conciliação das premissas individuais com as premissas do órgão propositor das políticas públicas, na tentativa de alinhar as decisões às suas premissas, pode ser um caminho para a qualificação das decisões associadas às políticas públicas, se bem conduzido, ou até mesmo uma brecha para o enviesamento do processo, se mal conduzido, levando à priorização de interesses individuais em detrimento dos coletivos.

Essa dinâmica tem seus reflexos diretos sobre as regiões atingidas pelas políticas públicas, ao passo que a priorização de interesses comuns aos diversos atores regionais pode representar a viabilização e perpetuação de políticas cuja efetividade interfira positivamente no contexto regional, seja no âmbito social, cultural, ambiental ou econômico. Da mesma forma, se mal articulados, os processos decisórios podem dar margem à priorização de aspectos que deixem os interesses coletivos à margem do processo, resultando em políticas públicas que atendem a interesses particulares em detrimento do bem comum. Essa falha de articulação pode comprometer o desenvolvimento regional, gerando desigualdades e agravando problemas sociais, culturais, ambientais e econômicos. Portanto, é importante que os processos decisórios vinculados às políticas públicas sejam guiados por uma visão integrada e colaborativa, por meio da qual os valores, o conhecimento e as dinâmicas sociais de todos os atores envolvidos sejam considerados, a fim de promover políticas públicas que realmente reflitam as necessidades e potencialidades da região.

Conforme já discutido no presente estudo, as regiões têm suas particularidades e desigualdades e as políticas públicas precisam ser abrangentes o suficiente para dar conta das demandas sociais

de modo a atender, na medida do possível, às expectativas e necessidades específicas de cada região, como forma de garantir sua efetividade. Assim, conclui-se a abordagem teórica do presente estudo, salientando a importância do entendimento do processo de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas, para a promoção do desenvolvimento regional.

Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo entender o processo de tomada de decisão na formação de políticas públicas a partir de uma racionalidade limitada, na perspectiva de Herbert Simon, com o viés da multidimensionalidade do desenvolvimento regional. O alto grau de complexidade inerente aos processos constituintes das políticas públicas atribui aos decisores dos seus diversos níveis e etapas um grande desafio, considerando a relevância da temática e os possíveis impactos para as regiões atingidas pela implementação das políticas públicas, sobretudo pela expectativa da sociedade e do estado por decisões livres de vieses pessoais, em benefício de todos os envolvidos.

De modo geral, o marco teórico mostra que, em todas as etapas das políticas públicas – desde a definição da agenda, passando pela avaliação e seleção de opções, até a implementação e avaliação –, decisões precisam ser tomadas continuamente por diversos agentes com diferentes níveis de responsabilidade. A qualidade desses processos decisórios impacta diretamente os resultados das políticas, considerando os variados desdobramentos que podem surgir de escolhas baseadas, muitas vezes, em alternativas satisfatórias, mas não necessariamente nas melhores. Essas escolhas são frequentemente influenciadas por concepções individuais dos agentes envolvidos, o que pode introduzir vieses no processo.

Além do exposto, as decisões tomadas no âmbito das políticas públicas também podem ter seus efeitos afetados por limitações impostas pela incompletude ou imperfeição das informações, bem como por limitações de tempo para a tomada de decisão, assim

como, mais uma vez, pelo auto-interesse dos decisores, entre diversos outros fatores.

Nesse sentido, pensando na promoção do desenvolvimento regional por meio da implementação de políticas públicas que considerem as diferenças locais como forma de potencialização dos seus resultados, destaca-se a importância da aplicação de medidas que possibilitem a qualificação dos tomadores de decisão envolvidos de modo que seus níveis de prontidão para tal responsabilidade sejam elevados.

Tais medidas envolvem, conforme descrevem as discussões atuais acerca do legado de Simon, a manutenção de estruturas compostas de regras e incentivos que atuem na moldagem das condutas individuais dos agentes às expectativas da sociedade por decisões que sejam éticas e voltadas para o benefício do conjunto dos envolvidos, em detrimento dos interesses individuais. Com isso, espera-se que as regiões, resguardadas as suas particularidades, tenham condições de colher ainda mais benefícios e fomentar o seu desenvolvimento.

Referências

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade. Disritmia Espaço-Tempo: análise das estratégias de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora (MG), pós anos 70. **1º Seminário de história econômica e social da zona da mata mineira**, Juiz de Fora: Centro de Ensino Superior (CES), 2005.

BELLINGIERI, Julio Cesar. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 37, 2017.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, 1996.

BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 2, p. 39-39, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. 2018.

DE MELLO, L. L.; DA SILVA, L. C. A.; DA FONTOURA, F. B. B.; DEPONTI, C. M.; DA

SILVA, M. Processo decisório na agricultura familiar: o caso da Coopasvale, Rio Grande do Sul, Brasil. **COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional**, 18(2), 159-176, 2021.

FAVARETO, A.; KLEEB, S.; GALVANESE, C.; MAGALHÃES, C.; MORALES, R.; SEIFER, P.; BUZATO, H.; CARDOSO, R. Territórios importam–bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranasno Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015.

FIGUEIREDO, Antonio Manuel. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. IN: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

FLORES, Murilo. **A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: Uma visão do estado da arte**. Santiago, Chile: RIMISP, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Edições Loyola, 1992.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2007.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**. Ano XXI, n. 55, novembro, 2001.

LIMA, Mario Jaime Gomes de; DE SOUZA, Osmar Tomaz. Tipologia de políticas públicas como instrumento de gestão, execução, coordenação e avaliação do desenvolvimento regional: uma aplicação para o Rio Grande do Sul. **Grifos**, v. 21, n.32/33, p. 29-55, 2012.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MEAD, L. M. Políticas Públicas: Visão, Potencial. **Limites, Correntes de Política, Fevereiro**, p. 1-4, 1995.
- MORITZ, Gilberto de Oliveira; PEREIRA, Maurício Fernandes. **Processo decisório**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2015.
- OLIVEIRA, Nilton Marques. REVISITANDO ALGUMAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL Revising classical regional development theories. **Informe GEPEC**, v. 25, n. 1, p. 203-219, 2021.
- OLIVEIRA, Kamila Pagel de; DE PAULA, Ana Paula Paes. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.
- Parsons, Wayne. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México, Flacso, 2007.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.
- RAMOS, S. C.; TAKAHASHI, A. R. W.; ROGLIO, K. D. D. (2015). Análise da produção nacional sobre processo decisório no período de 2004-2014. **Contextus – Revista Contemporânea De Economia e Gestão**, 13(3), 156–184.
- REIS, José. Território e políticas do território. A interpretação e a ação. **Finisterra**, v.50, n. 100, 2015.
- RUA, M. G. **Conceitos e Teorias**. In.: Para aprender políticas públicas. IGEPP. V1. 2013.
- SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 2a edição. **São Paulo: Editora Hucitec**, 1994.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. **Territorio y Movimientos Sociales**. OSAL, v. 6, n. 16, p. 255-261, 2005.
- SBICCA, Adriana. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 44, p. 579-603, 2014.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da et al. **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processos, políticas e planejamento**. 2013.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoriasocial crítica**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1993.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979. XLVII, 277 p. (Série Administração para o desenvolvimento; 9).

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2013.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR. 2002.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Celso Furtado**, p. 43, 2020.

TIRELLI, Cláudia. Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. In: LIMA, L. e SCHABBACH, L. (Org.). **Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.

Processos de delimitação de recortes regionais destinados à construção de sinergias importantes ao desenvolvimento regional – uma problematização¹

Alcione Talaska²,
Sheila Crisley de Assis³,

Resumo: Partindo-se dos pressupostos de que não existe receita exclusiva para o desenvolvimento e de que os recortes regionais são produzidos com objetivos pré-definidos, este artigo discute um problema real, evidenciado pela existência de uma multiplicidade de recortes regionais sobre uma mesma parcela do espaço geográfico, ao passo em que se idealiza estruturar um Observatório Regional para reconhecimento, sistematização, análises, monitoramento e difusão de características territoriais. Nesse contexto, discute-se a problemática, revisitando os conceitos de região e regionalização e os desafios da construção de um projeto político de desenvolvimento, lançando para discussão alguns aspectos relevantes para se pensar a delimitação do recorte regional inicial mais apropriado com vistas a construção de sinergias importantes ao desenvolvimento regional. Considera-se, nesse contexto, a necessidade de uma delimitação regional que expresse uma região com consistência à realidade territorial, não se tratando

¹ Apoio Financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC).

² Geógrafo e Doutor em Desenvolvimento Regional, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC).

³ Graduada em Matemática e Doutora em Ciências, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC).

de encontrar o recorte já produzido mais conveniente, com estética e recortes mais favoráveis a um ou outro motivo, mas, sim, de construir o próprio recorte regional, embasado em procedimentos teórico-metodológicos selecionados e apropriados aos objetivos que se tem, capazes de oportunizar um conhecimento sistemático do território, inclusive, com chances de potencializar a circulação e recirculação de informações, gerando sinergias para a construção de um projeto mais amplo de desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Região. Regionalização. Observatório. Desenvolvimento Regional.

Introdução

A busca pelo desenvolvimento sempre esteve entre os assuntos mais importantes para a sociedade. Indiscutivelmente, nos dias atuais, se considera que, ao se pensar em desenvolvimento, se insista na “necessidade de um conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico do território” (ETGES, 2005, p. 54). Isso pois, é absolutamente essencial, a compreensão de que não existe receita exclusiva para o desenvolvimento, haja visto que cada parcela do espaço geográfico contém características que lhes são particulares e que, por conseguinte, condicionam resultados diferentes ao desenvolvimento.

O que existe são elementos que precisam ser buscados e articulados (BOISIER, 1996) para que, conjuntamente, possa-se construir o desenvolvimento. Note-se, o desenvolvimento de que se está falando, no contexto das condições atuais da economia capitalista, é um processo que precisa ser construído, ele dificilmente acontece por acaso e, muito menos, é implantado – tal como é concebido, equivocadamente, por parcela da sociedade. Ou seja, o desenvolvimento resulta de uma necessidade real da sociedade, que pressupõe construção com base na realidade, sendo, portanto, um processo complexo a ser gestado.

Este artigo, nesse aspecto, se estrutura a partir da identificação de um problema real, de uma dúvida real, que começou a tomar forma na medida em que concebemos a existência de diferentes recortes regionais na área de influência direta de uma Instituição de Ensino, Pesquisa e Extensão, ao mesmo tempo em que pensamos sobre a importância da estruturação de um processo sistemático de reconhecimento, organização, análises, monitoramento e difusão de características territoriais (Observatório) importantes ao desenvolvimento da região. **Afinal, caso houvesse a possibilidade da estruturação de um Observatório Regional, que abordasse temáticas relevantes ao Desenvolvimento, na área de influência direta da Instituição, qual seria o recorte regional mais apropriado para tal finalidade?**

A fim, de discutir essa problemática, indicando um possível caminho para a delimitação do recorte regional mais apropriado, capaz de, em momento futuro, animar os atores locais e regionais, através de um processo de circulação e recirculação de informações sobre particularidades territoriais da região, de modo a oportunizar sinergias importantes ao desenvolvimento regional, este artigo é apresentado, dividido nas seguintes partes estruturantes: i) discussão da problemática; ii) resgate teórico; e, iii) aspectos importantes para superar o problema.

Contextualizando o problema: como escolher um recorte regional, negando outros?

O problema enfrentado, ao se pensar um recorte regional mais apropriado para a estruturação de um Observatório Regional, que permita o reconhecimento, sistematização, análises, monitoramento e difusão de características territoriais, com vistas a criação de sinergias importantes ao desenvolvimento regional, é que os espaços formadores das regiões apresentam semelhanças e diferenças territoriais, em pontos específicos do espaço geográfico, fato que pode contribuir para a legitimação ou

deslegitimação de regionalizações, criando, em virtude disso, contestações aos recortes regionais escolhidos.

A Figura 01 exemplifica essa situação, ilustrando algumas das regionalizações existentes no Oeste Catarinense, sobrepondo camadas e evidenciando a multiplicidade de possibilidades de recortes regionais e, portanto, a materialidade do nosso problema real.

Figura 01 – Sobreposição de recortes regionais no Oeste Catarinense

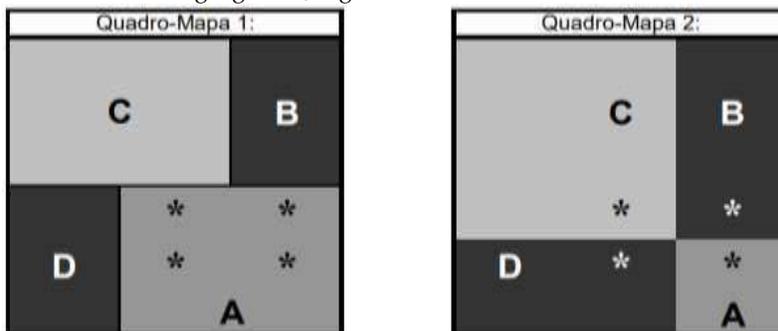


Fonte: Elaborado pelos autores.

As diferenças e semelhanças entre os recortes regionais sobre o mesmo espaço, podem ser chamadas de convergências e divergências territoriais entre uma regionalização e outra, e revelam, de fato, que o processo de regionalização pode resultar em recortes regionais diversos sobre uma mesma parcela do espaço geográfico, tal como ilustrado por Paiva, Alonso e Tartaruga (2010).

Estes autores, a partir do exemplo hipotético expresso na Figura 02, questionam: “Qual é a regionalização correta? Existe algum critério objetivo que nos permita privilegiar uma em detrimento da outra? E, em caso negativo, como optar por uma regionalização ou outra?” (PAIVA, ALONSO e TARTARUGA, 2010, p.130).

Figura 02 – Exemplo de diferentes recortes regionais sobre o mesmo espaço geográfico, segundo critérios distintos.



Fonte: Paiva, Alonso e Tartaruga, 2010, p.130.

Assim, pensando que existem diferentes possibilidades de escolha dos recortes regionais sobre uma mesma parcela do espaço geográfico, visto que estes foram criados com critérios e objetivos distintos, parece-nos coerente que não se pode simplesmente tomar os recortes regionais advindos de regionalizações tradicionais e consolidadas como sendo plenamente verdadeiros e absolutos, sem os questionar, sem inferir sobre o efeito da sua utilização sobre os resultados esperados para o desenvolvimento, este concebido enquanto processo, que requer construção.

Havendo diferentes recortes regionais sobre uma mesma parte do espaço geográfico, cada um deles pode levar a raciocínio distinto. Há de se considerar que parcela daqueles que operam análises regionais tomam os recortes regionais, fruto das regionalizações tradicionais e consolidadas, sem considerar a possibilidade de que a utilização dessas regionalizações pode provocar efeitos indesejados, como distorções sobre os resultados. Ou seja, desconhecem a baixa aderência da regionalização às características e dinâmicas territoriais, intensificando a fragilidade da sua utilização, enquanto instrumento de potencialização da geração de sinergias positivas ao desenvolvimento e, propriamente, ao planejamento territorial regional.

Por mais que a representação mais operacional e mais científica pareça ser a divisão simples do espaço geográfico em regiões, a

região ideal para determinado fim, precisa ser buscada pela “superposição de vários quebra-cabeças bem diferencialmente recortados”, como defendeu Lacoste (1988, p. 70) e pela identificação das características comuns dos territórios, das sinergias e da possibilidade da região autoconstruir-se (BOISIER, 1996). Isso quer dizer que o método que permite pensar eficazmente, estrategicamente, a complexidade do espaço terrestre é fundamentado, em grande parte, sobre a observação das *intersecções* dos múltiplos *conjuntos espaciais* que se podem formar e isolar pelo raciocínio e pela observação precisa de suas configurações cartográficas. (LACOSTE, 1988, p. 68).

Esse procedimento de análise, portanto, possibilita a apreensão mais eficaz das características dos fenômenos localizados espacialmente, pois, com a atenção aos limites dos traçados dos diversos recortes regionais, oportuniza-se a interpretação particular de cada um desses contornos cartográficos particulares e, desse modo, a, também, interpretação da conformação da realidade territorial.

Portanto, reconhece-se que existem distintos métodos de regionalização e que os resultados desses processos – a definição das regiões – podem ser adequados para determinados objetivos e inadequados para outros. Isso, pois, a região, enquanto aplicação analítica interpretativa do espaço geográfico, é produto de um processo de regionalização, que independe da escala geográfica associada e que apresenta constantes alterações no tempo- espaço, enquanto reflexo da própria transformação da sociedade. Dessa forma, as regionalizações – e, por conseguinte, as regiões – necessitam ter suas metodologias, objetivos e categorias revisitadas e revisadas constantemente, a fim de atualização e, inclusive e especialmente, de re-regionalização do espaço geográfico, mediante objetivos delineados e características territoriais atuais.

O que se busca, desse modo, é uma regionalização que expresse regiões com consistência à realidade territorial. Não se trata de encontrar o recorte já produzido mais conveniente, com estética e recortes mais favoráveis a um ou outro motivo, mas, sim,

em construir o próprio recorte regional, embasado em procedimentos teórico-metodológicos selecionados e apropriados aos objetivos que se tem, capazes de oportunizar um conhecimento sistemático do território, inclusive, com chances de potencializar sinergias para a construção de um projeto mais amplo de desenvolvimento regional.

Região e Regionalização: revisitando os conceitos

A relação entre uma ciência e seu aporte teórico é constituída por conceitos e categorias que permitem a sua aproximação com a realidade. Dentre esses conceitos e categorias, a região emerge com importância significativa, oportunizando o reconhecimento da geografia como ciência e tornando-se um dos seus principais objetos de estudo. Conforme explicado em Talaska (2011), o aparecimento da noção de região teve origem quando da necessidade de articulação entre o poder centralizado e sua extensão de domínio sobre uma área de grande diversidade social, cultural e espacial, que exigiu a segmentação do espaço.

Tais processos, também explicados por Gomes (1995) e Corrêa (1997), evidenciam a importância do conceito de região para a geografia, ao mesmo tempo em que revelam debates de que o conceito não é congelado. Ou seja,

A região seria vista, portanto, como área de ocorrência dos fenômenos. Resultado de um processo e não ponto de partida estático, os limites seriam uma manifestação do tamanho do acontecer. Muda a extensão do fenômeno – a região – porque muda a constituição do território. A coerência funcional – e não os limites – definiria a continuidade da vida da região. (SILVEIRA, 2003, p. 410).

A região não é imutável, ela está vinculada a práticas e processos histórico-sociais localizáveis geograficamente. A região é uma importante categoria para que se possa compreender uma realidade particular em um sistema universal, onde as características locais possibilitam a criação de processos de delimitação espacial, que se impõem através de processos de regionalização. (TALASKA, 2011, p. 208).

Os debates acerca do termo região estão, necessariamente, relacionados ao processo de regionalização do espaço geográfico, que se realiza mediante o conhecimento das características desse espaço, do conjunto de transformações ocorridas/realizadas pela sociedade no espaço e na necessidade de se realizar um conhecimento sistematizado sobre esse espaço. A regionalização, assim, é um processo importante na realidade, que se constitui pela fragmentação e/ou a integração de áreas, tendo o resultado advindo da escolha de métodos, critérios e características levados em consideração na sua construção, juntamente com as transformações ocorridas no tempo e no espaço.

Ou seja, as abordagens conceituais tidas sobre regionalização inferem que seu significado não é unicamente sinônimo de diferenciação de áreas em determinado espaço, a regionalização é também entendida como o processo de formação de regiões (PERREIRA, 2000), que permite conceber a uma determinada região uma identidade particular.

Uma regionalização

pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender às necessidades impostas por uma política setorial, uma política de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional. As regionalizações possíveis para um mesmo território, espaço social, podem apresentar variações em função da finalidade que se propõem a atender [porém, há] de se considerar [...] que as regionalizações podem emergir da análise e reflexão conforme destaquem ou não determinados elementos e fatores. (LIMONAD, 2015, p. 58).

Assim, o processo de regionalização, com o significado de divisão de um espaço social, pode ser desenvolvido verticalmente (trazendo desordem aos subespaços), sendo o poder público o responsável pelo surgimento de diversas e distintas regionalizações. É verdade, porém, que existem regionalizações paralelas às impostas pelo Estado, são regionalizações construídas horizontalmente (fortalecem os lugares a partir de coesão social e interesse coletivo), onde intelectuais e a sociedade em geral são seus idealizadores. De modo geral, tal como indicado por Perreira

(2000), existe uma diversidade de processos de regionalização, que podem ser expressas na seguinte tipologia:

(i) Regionalização como diferenciação de áreas: onde a paisagem geográfica é o método de regionalização e a região é uma determinada paisagem geográfica. Nesta regionalização segue-se os princípios do determinismo geográfico do possibilismo geográfico. Observa-se as características paisagísticas do espaço geográfico e define-se a região como uma área possuidora de certa homogeneidade.

(ii) Regionalização como classificação: Esta forma de regionalização origina várias e distintas regiões, sendo que o pesquisador é o responsável pela sua criação na medida em que setoriza e desagrega áreas do espaço geográfico de acordo com seus critérios pré-definidos.

(iii) Regionalização como instrumento de ação: É a forma de regionalização amplamente utilizada para a descentralização político-administrativa, onde a região é entendida como “sinônimo de espaço econômico”, sendo homogênea ou funcional (PERREIRA, 2000, p. 68).

(iv) Regionalização como Processo: “parte da ideia de que as diferenciações regionais são frutos de processos sociais e econômicos” (PERREIRA, 2000, p. 69), e que se modificam com o tempo.

Considerando estas diversas abordagens, pode-se afirmar que os mecanismos e formas de regionalização possibilitam a construção de inúmeras regionalizações num mesmo espaço, atendendo usualmente concepções e interesses distintos (LIMONAD, 2015). Assim, por condição, a compreensão das características de determinada região, carece da compreensão prévia dos objetivos e finalidades das regionalizações e do seu processo de construção. Isso pois, caso contrário, pode-se não compreender as singularidades das regiões criadas de modo amplo e completo.

As regiões e o desafio da construção de um projeto político de desenvolvimento regional

A discussão da temática do projeto de desenvolvimento regional que, em primeira vista, pode parecer ser um tema simples, na realidade, emaranha uma grande complexidade. Por mais que a Geografia tenha cunhado a própria noção de região, e com isso alcançado status de ciência, e que a Economia seja a ciência quase sempre é evocada para analisar e direcionar processos de desenvolvimento, quando falamos em desenvolvimento regional, conforme lembra Theis (2022), estamos falando do desenvolvimento de uma região. E, embora que as definições conceituais para “região” e “desenvolvimento” sejam buscadas, principalmente, na geografia e na economia, quando agregamos os dois termos, formando “desenvolvimento regional”, devem ser mobilizados outros campos do conhecimento, sob uma perspectiva interdisciplinar. Isso pois,

a dimensão territorial dos processos de desenvolvimento vem sendo reconhecida por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Da mera aplicação de modelos matemáticos generalizantes avança-se para a compreensão dos arranjos territoriais particulares, que configuram a diversidade presente no território. (ETGES e ETGES, 2021, p. 01).

Essa dimensão territorial citada pelas autoras se manifesta através das regiões. E o desenvolvimento regional, por oportuno, constitui-se como “processo de transformação social, econômica, cultural e política”, que é central “para entender a evolução da dinâmica dos setores produtivos de uma região” (THEIS et al, 2022, p. 259).

Entretanto, embora todo esse contexto, muitas questões, envolvidas pela economia política e pela geografia crítica, nem sempre são plenamente abordadas, quando se considera a dimensão territorial do desenvolvimento regional. Ao passo de podermos realizar o mesmo questionamento assinalado pela professora e pesquisadora Ester Limonad (UFF e ANPUR) na ocasião de sua palestra no II Seminário do Observatório do

Desenvolvimento Regional (ObservaDR), realizado na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), em abril de 2013: *“afinal, de que desenvolvimento estamos falando?”*.

Brandão (2008), exemplifica essa situação, lembrando a necessidade de se avaliar as hierarquias, hegemônias e tensões presentes no território regional, pois “o desenvolvimento, enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade” (BRANDÃO, 2008, p. 03). Nesse sentido, o desenvolvimento regional “estaria relacionado ao que designa de coerência regional, forjada historicamente pelos movimentos dos diversos atores, capital, Estado e as diferentes classes sociais em disputa pelo espaço” (LIMONAD, 2015, p.59).

Assim, o desenvolvimento regional, compreendido enquanto expressão histórica de práticas e processos socioespaciais (tempo-espço), geograficamente localizados, pode ser concebido como produto e resultado da construção social e política da própria região. Objetivamente, nesse contexto, o que também se questiona é: como fazer a região desenvolver-se?

O economista chileno Sérgio Boisier, principalmente em seus escritos da década de 1990, indica alguns caminhos. Boisier (1994) expressa a ideia de que, para a região se desenvolver, ela precisa autoconstruir-se. Esse processo de autoconstrução se apoiaria no projeto político regional, produtor de coesão e de mobilização, dotando a região de estruturas políticas e administrativas, e no projeto cultural regional, produtor da percepção da identidade coletiva regional, capaz de transformar uma comunidade inanimada em outra organizada/animada, conhecedora da sua realidade, ou seja, capaz de mobilizar a região e seus recursos para construir seu próprio desenvolvimento.

Segundo Boisier (1994), para que a região tenha condições de construir o seu desenvolvimento torna-se necessária a efetivação de um processo de conhecimento da sua própria realidade, que também envolva, em algum momento, processos de

descentralização capacitadores para que a região possa tomar suas próprias decisões, aumentando o poder político e maximizando a possibilidade de qualquer pessoa acessar os espaços institucionais e organizacionais. O autor aborda a descentralização, sobretudo, ao analisar o cenário latino americano, que, segundo ele, é caracterizado predominantemente e tradicionalmente por tomada de decisões verticalizadas, ou seja, de cima para baixo (federal>estadual>municipal).

No mesmo grau de importância, Boisier (1994) indica ainda que o papel da formação profissional, da inovação e do avanço tecnológico nas pequenas e médias empresas é importante para o desenvolvimento regional endógeno, gestado com os recursos, diversidades e especificidades do próprio território regional. Com base nesse contexto, a forma para avançar na direção do desenvolvimento regional parece estar relacionada a uma transformação na forma de se fazer governo nas regiões. As funções do governo regional devem abranger a condução de processos de negociações com o governo federal (para cima), com os agentes regionais (para os lados) e com os municípios e atores locais (para baixo) e em animar os atores locais e regionais, através de um processo de recirculação de informações sobre características territoriais da região e de atividades do tipo catalítico e sinérgico, capaz de gerar novas iniciativas (BOISIER, 1994). Este é um dos papéis importantes desempenhados pelos Observatórios Regionais.

Assim, é categoricamente essencial a compreensão de que não existe uma única maneira de desenvolver uma região, existem, sim, alguns componentes que se mostraram válidos durante a história. Estes, sem dúvida, estão relacionados com atitudes coletivas e com conduções sociais que favorecem a cooperação, a troca de ideias e o surgimento de sinergia entre os atores do desenvolvimento.

Esses componentes são explicitados por Boisier (1996) quando o autor escreve o artigo “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político”. Nesse texto, Boiser sistematiza algumas ideias já expostas em seus trabalhos

anteriores para, posteriormente, incluir novos conceitos e pontos de vista sobre os fatores causais do desenvolvimento em escala territorial, indicando, nesse contexto, a necessidade da formulação de projetos políticos para a articulação entre tais fatores. Nessa perspectiva, o Boisier (1996) processa a passagem do chamado triângulo do desenvolvimento regional para o hexágono do desenvolvimento regional, reiterando a importância da densificação das conexões entre seus vértices.

Nesse hexágono do desenvolvimento regional, elementos-chave são destacados e envolvem desde recursos (materiais, humanos, conhecimentos), atores (individuais, corporativos, coletivos..), cultura (solidariedade, cooperação, auto-referência), instituições (inteligentes, virtuais, velozes, flexíveis), entorno (mercado, Estado, relações internacionais) e procedimentos (gestão, administração, informação, modernidade). A não existência de interação desses seis elementos-chave (cultura, recursos, atores, procedimentos, instituições e entorno) na região, origina o que Boisier (1996) denominou de **caixa-preta do desenvolvimento**, cujo conteúdo e funcionamento não são conhecidos e o “desenvolvimento” ou o “não-desenvolvimento” são obras do acaso.

Para além da existência dos seis elementos que formam o hexágono do desenvolvimento, Boisier (1996) destaca que o desenvolvimento de um território organizado depende do modo de articulação existente entre eles. Por isso, a importância é para que a articulação seja densa e inteligente, ao invés de difusa e aleatória. Assim, ao se buscar alavancar o desenvolvimento de um território organizado, deve-se avaliar a estruturação dos elementos e a articulação entre eles.

Para isso, a tarefa básica é a de modernizar seus componentes e gerar um projeto coletivo de desenvolvimento que articule e direcione. Para tanto, se mostra significativamente importante a formação de um quadro qualificado de profissionais de desenvolvimento regional. Estes, podem atuar na compreensão da organização socioespacial da região, na identificação das

características territoriais e, propriamente, no planejamento do seu desenvolvimento.

É nesse contexto que Etges e Degrandi (2013) afirmam:

para promover o desenvolvimento regional no contexto da realidade atual, é preciso estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer, em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Além disso, é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, identificada a partir da participação de todos, para permitir que uma nova forma de gestão do território possa ser gestada. Mas, acima de tudo, é preciso instalar governos comprometidos, não com a dimensão vertical do processo, expressa no famigerado “leilão do território”, cuja manifestação mais conhecida no país é a chamada “guerra fiscal”, e sim com a dimensão horizontal do processo, com o olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo. (ETGES e DEGRANDI, 2013, p. 02).

Um espaço que ganha importância nesse processo inicial, de conhecer com profundidade a região e identificar suas potencialidades, são os Observatórios Regionais. Estes Observatórios possuem, quando estruturados, a finalidade de produzir, sistematizar, analisar e disponibilizar um conjunto de informações, indicadores e sínteses sobre a realidade regional, de modo a qualificar a tomada de decisões dos agentes públicos e privados e da sociedade civil, oportunizando a criação de sinergias positivas ao desenvolvimento da região assistida. Os Observatórios do Desenvolvimento Regional são “um espaço orgânico de pesquisa e extensão que [promove] a análise e a interpretação da realidade no que se refere às políticas, às dinâmicas e aos processos de desenvolvimento regional no território”. (SILVEIRA, FELIPPI e CAMPOS, 2013, p.11).

Aspectos para delimitação regional com vistas à geração de sinergias importantes ao Desenvolvimento Regional

A teoria do conhecimento empregada nessa proposição foi explicada em Talaska (2015) e Talaska & Thielle (2020). Entende-se que o ponto de partida é o fato real, o “concreto”, ou seja, a materialidade da realidade. Pois, na medida, no instante, em que o concreto é verificado, interpretado e representado mentalmente, ele toma a forma de “concreto pensado”. As representações do concreto, assim formuladas, consistem fundamentalmente em determinações de relações através da análise. Isto significa que para conhecer e explicar a realidade, os fatos, os fenômenos, o precisa-se ir além da verificação da aparência destes, precisa-se apreender a realidade por meio de operações mentais e, através desta, determinar as relações existentes.

O conhecimento, nesse aspecto, consiste, de fato, na progressiva descoberta das relações pela análise da realidade concreta e por sua representação no plano mental (ideias, conceitos). Assim, para que os fatos reais, a realidade do momento, o concreto dos diferentes recortes regionais e das características territoriais específicas ao nosso propósito, sejam apreendidos pelo plano mental e o conhecimento seja produzido, através da representação do concreto atual, apresenta-se na sequência, de forma resumida, alguns aspectos importantes que podem ser considerados em processos de regionalizações, capazes de promoverem sinergias importantes ao desenvolvimento regional:

a) A identificação dos diferen es recortes regionais e compreensão dos seus objetivos de criação: Diferentes recortes regionais do espaço geográfico são produzidos, em acordo com objetivos e metodologias próprias. O resultado das regionalizações – as regiões, também, apresentam constantes alterações no tempo-espaço, enquanto reflexo da própria transformação da sociedade. Logo, a inexistência da compreensão dos aspectos territoriais e dos objetivos dessas distintas regionalizações pode provocar imprecisões interpretativas e, inclusive, compreensões equivocadas

sobre as características do território regional, em especial daqueles espaços que estão localizados próximos dos contornos dos recortes regionais (interseções dos conjuntos espaciais). Assim, reconhecer os diferentes recortes regionais, compreender a fundamentação teórico-metodológica dos processos de regionalização e, propriamente, os objetivos da construção dessas regionalizações tornam-se elementos importantes e prévios a qualquer definição de região para se observar, visto que se compreenderiam diferenças estruturais e de concepções das regionalizações já produzidas e seriam possibilitadas inferências sobre tensões e coerências no território regional.

b) A identificação de padrões espaciais de homogeneidade/heterogeneidade: É um processo que, a partir da definição de critérios específicos, objetiva definir parcelas do espaço que possuem características semelhantes, diferenciando-as de outras parcelas com características distintas. Através da criação de um banco de dados geoestatístico, formatado com agregação de dados e informações em nível local (municipal), define-se um conjunto de variáveis, que expressam características estruturantes da realidade regional e que revelam padronização. Os padrões de homogeneidade/heterogeneidade podem ser estabelecidos por hierarquização, relativização e correlação de variáveis e espacialização em mapas temáticos simples.

c) A compreensão das especializações produtivas e de serviços na economia regional: Concebida com o objetivo de se entender a estrutura produtiva regional, a análise das especializações produtivas e de serviços permite a identificação das atividades produtivas e econômicas que se destacam, podendo-se avaliar as interações e complementaridades entre essas atividades, inclusive, direcionando a criação de sinergias e redes de cooperação, embasadas em características territoriais regionais. As especializações produtivas podem ser identificadas e compreendidas através do cálculo do Quociente Locacional (QL), que possibilita a quantificação do grau em que duas variáveis quantitativas são distribuídas entre duas regiões quaisquer (uma

sub-região e uma região, por exemplo), ou seja, expressando a “importância comparativa de um segmento produtivo para uma região vis-à-vis à macrorregião na qual aquela está inserida” (PAIVA, 2006, p. 92). O Quociente Locacional possibilita, assim, a comparação de quantas vezes a mais uma sub-região se dedica a uma atividade em relação ao conjunto de sub-regiões da região mais ampla selecionada.

d) A compreensão das interações espaciais e da dinâmica demográfica: O comportamento da dinâmica demográfica, bem como o crescente movimento migratório e o adensamento de fluxos (materiais e imateriais) influenciam e condicionam a conformação do território regional e são fundamentais para se avaliar a possibilidade da geração de um projeto coletivo de desenvolvimento regional, denso, articulado e cooperativo entre os atores regionais, independentemente do seu município de localização, haja vista, a identificação e o conhecimento da rede urbana, da hierarquia urbana regional e dos principais fluxos entre os municípios integrantes da região.

e) A realização de testes de regionalização por homogeneidade (agregação espacial): Na medida em que banco de dados geoestatístico é criado, pode-se agrupar unidades territoriais, classificando-as com base em características semelhantes próximas, construindo, o que chamamos de regiões homogêneas. Esses testes, podem ser realizados mediante seleção e correlação de variáveis, aplicadas à análise de agregação espacial, por exemplo, com a utilização do *Spatial K'luster Analysis by Tree Edge Removal* (SKATER), tal como trabalhado em Paiva, Talaska e Sehn (2010) e em Talaska (2011). Essa ferramenta, oportuniza uma análise espacial exploratória de classificação e criação de padrões homogêneos/heterogêneos, que pode subsidiar a definição de recortes regionais com determinada finalidade. Importante ressaltar, entretanto, a necessidade da verificação da aderência territorial dos resultados obtidos com esses testes.

f) A verificação da aderência territorial dos recortes regionais: Como vimos, podem ser criadas inúmeras regionalizações sobre o

mesmo espaço, em razão dos objetivos e procedimentos delineados. Pensando em se estabelecer um recorte regional mais apropriado para a criação de sinergias importantes ao desenvolvimento regional, é importante considerar a aderência territorial que cada recorte regional assume/expressa. Isso pois, a aderência regional revela o grau de identificação e pertencimento da sociedade à determinado recorte regional e à suas características territoriais. Pensar nessa aderência territorial, é pensar no processo constitutivo das regiões em sentido horizontal, em que a coesão social e o interesse coletivo são significativizados (dotados de significados importantes ao desenvolvimento regional). Ou seja, nesse processo, pode-se comparar os padrões espaciais identificados, com as características territoriais dos municípios, com o resultado dos testes de regionalização por homogeneidade, atentando para os limites dos traçados dos recortes regionais tradicionais e convencionais (interseções dos conjuntos espaciais), nos quais devem prevalecer as proposições de regionalizações com perspectivas autoconstruídas (projetos coletivos que visem a articulação e direcionamento de demandas, potencialidades e superação de carências).

g) A definição da delimitação da região a ser observada: Através dos aspectos e etapas supracitadas, pode-se justificar a delimitação da região a ser observada, para fins de reconhecimento, sistematização, análises, monitoramento e difusão de características territoriais, com vistas a criação de sinergias importantes ao desenvolvimento regional. Por fim, pode-se gerar um produto cartográfico síntese, de ordem quali-quantitativo.

Assim, de forma sistematizada, os aspectos importantes para a delimitação do recorte regional englobariam os seguintes procedimentos metodológicos: i) a *contemplanção do fenômeno*: aprofundamento teórico-metodológico, o conhecimento da área de estudo e da multiplicidade de seus recortes regionais e a criação de banco de dados geoestatístico, com a finalidade de se identificar as características territoriais (particularidades); ii) a *análise do fenômeno*: dimensão abstrata da realidade territorial, ou seja, das características

e padrões territoriais não facilmente observáveis, que envolve procedimentos de análise estatística e de sistematização e correlação das características territoriais e padrões espaciais de agrupamento, através de espacialização simples em mapas temáticos e de testes de regionalização (Skater); e, iii) a *realidade concreta do fenômeno*: análises críticas, confrontando as características territoriais, identificadas e sistematizadas, os padrões de homogeneidade/heterogeneidade espacial, os resultados dos testes de regionalização e das convergências e divergências territoriais oriundas dos diferentes recortes regionais existentes.

Considerações Finais

A busca pelo desenvolvimento está na ordem do dia, especialmente, devido à escassez de informações sistematizadas que caracterizem e monitorem realidades regionais e que subsidiem reflexões sobre potencialidades, sobre entraves ao desenvolvimento dos territórios e, propriamente, sobre a construção e monitoramento de políticas públicas em temas que representam grandes desafios e problemas sociais e regionais brasileiros.

Os Observatórios Regionais, nesse contexto, estão se tornando espaços que ganham importância no processo inicial de se conhecer com profundidade as regiões nas quais estão inseridos, criando, circulando e re-circulando informações, de modo a gerar sinergias para novas iniciativas, relevantes ao desenvolvimento. Assim, os observatórios, quando estruturados, atuam observando a região de modo a identificar as transformações territoriais no tempo-espaço, qualificando, ao longo do tempo, a tomada de decisões dos agentes públicos e privados, além de monitorar e debater o desenvolvimento regional.

A grande problemática colocada, nesse contexto, refere-se, no momento da idealização do Observatório, à escolha da delimitação regional inicial mais apropriada para tal fim, na medida em que existe uma multiplicidade de recortes regionais construídos sobre a mesma parcela do espaço geográfico. Considera-se, assim, que a

escolha não pode ser realizada ao acaso, sem questionamentos sobre os resultados das regionalizações, frente aos objetivos e metodologias da sua construção. Considera-se que as possibilidades de potencialização da capacidade de auto-organização, enquanto condição para construção de regiões com coesão e identidade, são também elementos importantes para essa definição. Considera-se a necessidade de se conhecer e reconhecer as divergências e convergências territoriais entre as regionalizações já existentes (as interseções dos múltiplos conjuntos espaciais), mas também há de se ir além, compreendendo a realidade do território, através da interpretação da estrutura agrária, das estruturas e especializações produtivas (agropecuária, industrial e de serviços) e dos padrões de homogeneidade/heterogeneidade entre espaços próximos, da dinâmica demográfica e das interações espaciais. E, considera-se, nesse processo, que é possível a delimitação do próprio recorte regional base, com as devidas justificativas, isso pois, a utilização de determinado recorte regional, ante outro recorte, pode interferir sobre o efeito da sua utilização nos resultados da produção e sistematização de informações, e ainda, ao próprio desenvolvimento, pois, se estaria lidando com a chamada caixa-preta do desenvolvimento, cujo conteúdo e funcionamento são desconhecidos.

Referências

BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, Brasília, n. 13, p. 111-145, jun., 1996.

BOISIER, Sérgio. La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores). **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 2, jul., 1994.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem

interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria; MILANI, Carlos (orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. Região: A tradição geográfica. IN: CORRÊA, Roberto Lobato (org). **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 183-196

ETGES, Virginia E.; ETGES, Luiza R. A dimensão multiescalar do Desenvolvimento Regional. In: X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 10, 2021, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]** Santa Cruz do Sul: PPGDR/Unisc, 2021, p. 01-12.

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

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odin. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 085-094, mar. 2013.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. IN: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; Corrêa, Roberto Lobato. **Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995, p. 49-75.

LACOSTE, Yves. **A Geografia: Isso Serve, Em Primeiro Lugar, para fazer a guerra**. 3° ed. Campinas/SP: Papirus, 1988.

LIMONAD, Ester. Brasil Século XXI, Regionalizar para que? Para quem?. In LIMONAD, E.; HAESBAERT,R.; MOREIRA, R. (org.) **Brasil Século XXI - Por uma nova regionalização? agentes, processos, escalas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2ed., 2015. p. 54-66.

PAIVA, Carlos A.. **Desenvolvimento Regional, Especialização e suas Medidas. Indicadores Econômicos**. FEE, v. 34, p. 89-102, 2006.

PAIVA, Carlos Á.; ALONSO, José A.; TARTARUGA, Iván P. Em busca de uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento. In: CONCEIÇÃO, Octavio (et al). (Orgs.). **Três Décadas de Economia Gaúcha**. 1ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2010, v. 1, p. 127-161.

PAIVA, Carlos A.; TALASKA, Alcione; SEHN, Cristiano. **Exercícios de Regionalização do Rio Grande do Sul por Homogeneidade: Grupamentos por Skater baseados em Variáveis Seleccionadas dos Censos Agropecuário de 2006.** In: Relatório Integral da Pesquisa Identificação e Regionalização das Estruturas Produtivas e Padrões Dinâmicos dos Municípios e Territórios do RS na Transição para o Século XXI, 2010.

PERREIRA, Paulo Affonso Soares. *Rios, Redes e Regiões: A sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres.* Porto Alegre: Editora AGE, 2000.

SILVEIRA, Maria Laura. A Região e invenção da viabilidade do território. In: SOUZA, Maria Adélia A. de (org.). **Território Brasileiro: Usos e Abusos.** Campinas: edições Territorial, 2003. p. 408-416.

SILVEIRA, Rogério L. L.; FELIPPI, Ângela C. T; CAMPOS, Heleniza Á. O observatório do Desenvolvimento Regional: a construção de uma rede de pesquisa e extensão sobre a dinâmica do desenvolvimento regional brasileiro. In: SILVEIRA, Rogério L. L. . **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processo, políticas e planejamento.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

TALASKA, Alcione. **Espaço Agrário Brasileiro na perspectiva conceitual: dos aspectos legais às implicações territoriais.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, 2015.

TALASKA, Alcione. Região e regionalização: revisão conceitual e análise do processo de reconfiguração fundiária e de alteração do uso da terra na região do Corede Norte/RS. **Caminhos de Geografia**, v.12, n.37, p. 201-215, mar. 2011.

TALASKA, Alcione. THIELLE, Péricles P. (orgs.). **Percursos teórico-metodológicos da construção de teses na área do desenvolvimento regional: da escolha das temáticas aos resultados e conclusões.** Blumenau: Editora do IFC, 2020.

THEIS, Ivo M. (et al). Desenvolvimento Regional: construção de um campo de saber? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.** v.18, n.1, 2022 p. 258-271, jan./abr.2022.

O clima está mudando e as regiões precisam se adaptar. A emergência climática reconfigura as regiões: secas, inundações, migrações... Os impactos da crise climática são uma realidade e aprofundam desigualdades e conflitos sociais. O campo de estudo do desenvolvimento regional está diante de novas variáveis, a mudança climática está alterando padrões de desenvolvimento de regiões e países, o que demanda renovação de nossos referenciais teóricos e de nossas utopias.



OBSERVATÓRIO DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL



CAPES



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**

mestrado e doutorado

NOTA 6

