

DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

**Processos, Políticas e
Transformações
Territoriais**

(Orgs.)

Rogério Leandro Lima da Silveira

Cidonea Machado Deponti



Pedro & João
editores

Desenvolvimento Regional:

Processos, Políticas e Transformações Territoriais

PARCERIAS:



OBSERVATÓRIO DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL



APOIO:



**Rogério Leandro Lima da Silveira
Cidonea Machado Deponti
(Organização)**

**Desenvolvimento Regional:
Processos, Políticas e Transformações Territoriais**

Copyright © Autores

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

Rogério Leandro Lima da Silveira; Cidonea Machado Deponti (Organização)

Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. 350p.

ISBN 978-65-87645-32-2 [Impresso]

978-65-87645-33-9 [Digital]

1. Desenvolvimento regional. 2. Transformações territoriais. 3. Mundo urbano regional. 4. Autores. I. Título.

CDD – 600

Capa: argiladesign.com.br

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

Conselho Científico 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 Maia (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Melo (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil)



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 - São Carlos – SP

2020

Sumário

Apresentação	7
(Re)visões del mundo urbano regional: Hacia una renovación analítica desde y para “el resto” del Sur global, por Víctor Ramiro Fernández	15
Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial – acelerar a transição de paradigmas, por Arilson Favareto	61
Multiescalas e multidimensionalidades nas políticas de desenvolvimento territorial, por Mireya E. Valencia Perafán	93
Repensar la sustentabilidad socioambiental y el desarrollo ¿última llamada? por César Adrián Ramírez-Miranda e Taciane Lais da Silva	113
O avesso do desenvolvimento regional, por Luciana Butzke	143
Agendamentos políticos, arenas sociopolíticas e formatos institucionais de desenvolvimento regional a nível federal. Duas experiências brasileiras, por Rainer Randolph	161
Articulaciones: Cuando el valor+ somos nosotros, por Gustavo Cimadevilla	203

Comunicação e desenvolvimento: possibilidades para uma agenda de pesquisa , por Ângela Cristina Trevisan Felippi	215
A produção de bens culturais e o desenvolvimento socioeconômico de comunidades tradicionais no centro-norte do Brasil , por Alex Pizzio	239
Reflexões sobre o potencial da realocização alimentar para o desenvolvimento regional , por Potira V. Preiss e Cidonea Machado Deponti	261
Coesão territorial, Policentrismo e Redes Urbanas Regionais: Impressões sobre as políticas recentes de ordenamento territorial e desenvolvimento regional em Portugal , por Rogério Leandro Lima da Silveira	293
Sobre os autores	343

Apresentação

O presente livro é um dos importantes resultados do IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional (SIDR), realizado em setembro de 2019, em Santa Cruz do Sul -RS, Brasil. O evento promovido bianualmente pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, já se constituiu no país, em um tradicional e reconhecido espaço interdisciplinar de discussão e divulgação científica sobre os temas do planejamento e desenvolvimento regional, no âmbito da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia.

Em 2019, a nona edição do evento teve como tema “Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais”, que justamente corresponde ao título desse livro.

A crescente complexidade e instabilidade do contexto econômico e político que ora vivemos em âmbito internacional, e notadamente na América Latina e no Brasil condicionam e mesmo impactam os processos e as políticas de desenvolvimento econômico, promovendo diferentes e desiguais repercussões nos territórios em diferentes escalas espaciais e em distintas formações socioespaciais.

Nesse contexto, se impõe à necessidade de se avançar a reflexão, o debate e a análise teórica e metodológica sobre como os processos e as políticas de desenvolvimento regional têm ocorrido nos territórios e nas regiões. Muitas são as questões que se apresentam para reflexão e discussão.

Quais são os atores, as instituições, as ações, as estratégias, as relações de poder e as contradições presentes nos processos econômicos e socioespaciais e na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento e de desenvolvimento regional?

Quais são as particularidades, contingências e características dos territórios regionais que influenciam, condicionam os processos e as políticas de desenvolvimento regional? Quais são as perspectivas e os desafios para avançarmos a pesquisa e a produção do conhecimento sobre essa temática no campo dos estudos sobre o desenvolvimento regional?

Quais são as contribuições da pesquisa para o debate e análise sobre a dinâmica e os processos de desenvolvimento regional, bem como para melhor fundamentação e operacionalização das políticas públicas de planejamento e de desenvolvimento regional?

Essas e outras questões orientaram as reflexões e as contribuições dos autores dos onze capítulos que integram a presente obra. Os autores, pesquisadores brasileiros e estrangeiros com distintas formações disciplinares e com agendas de pesquisa complementares sobre o tema geral do evento, participaram como conferencistas, painelistas e coordenadores do evento, e aqui compartilham seus aportes a partir de diferentes perspectivas teóricas e analíticas.

Os textos aqui reunidos se articulam e se orientam também pelos quatro eixos temáticos do evento. A saber: 1) A multiescalaridade e a multidimensionalidade das políticas e processos de Desenvolvimento Regional; 2) Sustentabilidade socioambiental e Desenvolvimento; 3) Arranjos institucionais no contexto do Desenvolvimento regional; e 4) A dimensão cultural nos processos e políticas de Desenvolvimento Regional.

O texto de abertura da coletânea, *(Re)visiones del mundo urbano regional: Hacia una renovación analítica desde y para “el resto” del Sur global*, de autoria de Víctor Ramiro Fernández, propõe uma revisão crítica das formas pelas quais os estudos urbanos regionais vêm se desenvolvendo no centro e transferidos, com pouca resposta inovadora, para a periferia. O autor assinala a relevância de “encapsular” espacialmente esses estudos e introduzir, a partir de abordagens multiescalares, uma perspectiva macro histórica na qual as dinâmicas geoeconômicas geopolíticas e globais estão inter-

relacionadas, bem como o papel das configurações macrorregionais e trajetórias nacionais.

Em seguida, tem-se o capítulo de Arilson Favareto, intitulado *Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial – acelerar a transição de paradigmas*. Nele, o autor inicialmente questiona se estaria ocorrendo atualmente uma certa polissemia e imprecisão de uso de categorias e conceitos como multidimensionalidade, multiescalaridade e desenvolvimento territorial, no campo das ciências sociais aplicadas aos fenômenos espaciais, dada a sua ampla disseminação? Buscando responder a questão, ele desenvolve sua abordagem pondo em relevo uma determinada maneira de conectar três domínios empíricos – escalas, dimensões e territórios - à luz de um enfoque teórico que valoriza as variáveis atores, ativos e instituições como elementos que permitem explicar como aquelas dimensões da realidade se articulam e conectam de maneira relacional nos processos de desenvolvimento.

Na sequência, a autora Mireya E. Valencia Perafán no capítulo *Multiescalas e multidimensionalidades nas políticas de desenvolvimento territorial*, aborda um certo descompasso existente as atuais bases conceituais que orientaram as políticas públicas com enfoque territorial e sua efetiva implementação. Mais especificamente, a autora põe em questão a ruptura existente entre o discurso científico que fundamenta tais políticas públicas e os instrumentos planejados e propostos para a promoção de projetos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. A autora argumenta criticamente que na grande maioria dos países da América Latina, a promoção e implementação dessas políticas de desenvolvimento territorial, acabou por se reduzir os territórios a simples espaços de intervenção, não se levando em conta a observação e a compreensão das dinâmicas dos territórios rurais do século XXI.

Já no capítulo *Repensar la sustentabilidad socioambiental y el desarrollo ¿última llamada?*, os autores César Adrián Ramírez-Miranda e Taciane Lais da Silva argumentam que no contexto atual

de pandemia do Covid-19 será preciso retomar o debate sobre o sentido e o significado do desenvolvimento e da sustentabilidade a partir de uma perspectiva crítica que se fundamente no reconhecimento dos impactos sociais, econômicos e ambientais da articulação subordinada da América Latina no capitalismo mundial. Os autores destacam que o caminho para um novo estilo de desenvolvimento com sustentabilidade socioambiental na região da América Latina impõe a necessidade de se romper com o modelo extrativista em vigor e de se repensar as relações de dependência e subordinação colonial que ainda se estabelece com e sobre a região.

A autora Luciana Butzke, no capítulo *O avesso do desenvolvimento regional*, aborda o tema da construção do campo do Desenvolvimento Regional no Brasil, com base na pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional, do PPGDR-FURB, a partir de uma leitura do Desenvolvimento Regional que parte dos/das intérpretes do pensamento social brasileiro e latino-americano na perspectiva das vencidas e dos vencidos da história. A abordagem busca levantar elementos sobre o entendimento do campo de conhecimento do Desenvolvimento Regional, sobre a caracterização geral dos Programas de Pós-Graduação ligados à área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia, da CAPES. Avança, destacando os principais desafios, as estratégias e as possibilidades colocadas para esse campo de conhecimento.

Na sequência, no capítulo *Agendamentos políticos, arenas sociopolíticas e formatos institucionais de desenvolvimento regional a nível federal. Duas experiências brasileiras*, o autor Rainer Randolph apresenta o paradoxo de que mesmo se tendo há algumas décadas no país o reconhecimento governamental e da opinião pública da existência histórica de desigualdades regionais e sociais no Brasil, há também um consenso de que ainda não se teve no país uma verdadeira política regional. Para o autor a explicação para isso se encontra no fato de que o desenvolvimento regional nunca ocupou uma posição de destaque na agenda política. Em sua análise, com

base na perspectiva da agenda-setting (definição ou formulação de agendas) o autor busca interpretar duas experiências brasileiros de formulação de políticas de desenvolvimento regional a nível nacional: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no começo do século XXI e a experiência de desenvolvimento regional, representada pela Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE).

O autor Gustavo Cimadevilla, no capítulo *Articulaciones: Cuando el valor+somos nosotros*, questiona sobre quais seriam as condições para o desenvolvimento e o bem estar; destacando que o velho argumento relacionado à promoção da agregação de valor aos produtos e aos serviços já não dá conta da realidade. Afirma que, a partir da análise de comunidades vulneráveis o maior valor está no trabalho articulado e coletivo. O artigo trabalha com famílias de setores vulneráveis que se dedicam a atividades informais e reciclagem de resíduos urbanos em espaços considerados rurbanos. Esses espaços auxiliam na compreensão de um *mix* que se configura toda vez que em um ambiente urbano os atores sustentam práticas socioculturais que envolvem a ruralidade e a integram. A experiência analisada mostrou que a transformação das práticas rurbanas em outras de maior vinculação com dispositivos eletromecânicos requer apoio de agências institucionalizadas com disponibilidade de tecnologia, conhecimento e capital. O autor também destaca que as tramas sociais pré-existentes permitem projetar compromissos e expectativas positivas independente dos benefícios tangíveis a curto prazo.

Em seguida, no capítulo *Comunicação e desenvolvimento: desafios emergentes*, Ângela Cristina Trevisan Felippi defende a importância dos estudos de Comunicação e Desenvolvimento para a produção do conhecimento no campo do Desenvolvimento Regional. A autora realiza um resgate das relações históricas da Comunicação com e para o Desenvolvimento, destacando o temário principal de pesquisa existente nos estudos de Comunicação e Desenvolvimento, em especial o que tem sido produzido no

PPGDR-UNISC. Nessa reflexão a autora põe em relevo a aproximação da proposta teórico-metodológica dos Estudos Culturais ao Desenvolvimento Regional. A autora também identifica os desafios do momento para a pesquisa em Comunicação e Desenvolvimento no âmbito do Desenvolvimento Regional, no Brasil, apontando uma possível agenda de pesquisa. Nesse esforço a autora também assinala novos desafios e questionamentos, que se apresentarão no período pós-pandemia, para os estudos sobre os fenômenos comunicacionais relacionados ao desenvolvimento.

Já o autor Alex Pizzio, no capítulo *A produção de bens culturais e o desenvolvimento socioeconômico de comunidades tradicionais no centro-norte do Brasil*, analisa as dinâmicas e modos de vida de comunidades tradicionais da região centro-norte do país, quanto aos usos de ativos culturais como mecanismos apropriados ao desenvolvimento socioeconômico. O autor defende o argumento de que as comunidades tradicionais têm utilizado a cultura, cada vez mais, como um recurso. Inicialmente o autor aborda as mudanças da ideia de cultura e da sua apropriação no campo da economia e das políticas públicas para fins de desenvolvimento. Tendo presente esses pressupostos o autor analisa dois casos empíricos no estado do Tocantins, as Quebradeiras de coco babaçu do Assentamento Sete Barracas da região do Bico do Papagaio e a Comunidade Quilombola Mumbuca no Jalapão, reconhecida pela produção de artesanato em capim dourado.

Na sequência, no capítulo *Reflexões sobre o potencial da realocação alimentar para o desenvolvimento regional*, as autoras Potira Viegas Preiss e Cidonea Machado Deponti destacam que nas décadas recentes há uma crescente emergência de iniciativas, projetos e empreendimentos que buscam propor um renovado olhar para o sistema agroalimentar, através de um enraizamento social e geográfico dos mercados e das práticas alimentares. O capítulo busca refletir sobre a interconexão da realocação alimentar com o desenvolvimento regional, analisando como este fenômeno e as abordagens analíticas que o interpretam podem

contribuir para os estudos regionais. As autoras destacam que um potencial caminho para reduzir as disparidades em nível regional encontra-se no alimento, visto como um potencial articulador de territórios que conjuga de forma paralela questões sociais, econômicas, culturais e ecológicas. Conceitos chave ao desenvolvimento regional como mudança social, instituições, desigualdades, escalas, planejamento, capitais, rural-urbano podem ser tratadas a partir de um olhar sobre o fluxo dos alimentos que são endógenos e específicos a cada região, buscando compreender como os atores, as culturas, os conhecimentos e os recursos ali envolvidos constroem especificidades aquele território.

Concluindo a coletânea, o autor Rogério Leandro Lima da Silveira apresenta o *capítulo Coesão territorial, Policentrismo e Redes Urbanas Regionais: Impressões sobre as políticas recentes de ordenamento territorial e desenvolvimento regional em Portugal*. Nele o autor aborda os temas da coesão territorial, do policentrismo e da rede de cidades em sua relação com as políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional, no âmbito da União Europeia, e em seus países membros. O autor analisa o modo como esses conceitos têm sido utilizados na fundamentação e implementação das referidas políticas europeias, notadamente em Portugal. Para tanto, o autor apresenta a atual organização territorial de Portugal, e analisa as políticas recentes de ordenamento do território e de planejamento regional, instituídas em três níveis escalares: nacional, regional e municipal e sua interação com a Política de Cidades Pólis XXI, criada em 2007. O autor aborda também como as diretrizes e orientações de promoção da coesão territorial através do policentrismo se apresentam em Portugal, abordando alguns aspectos e particularidades dessa política nesse território.

Agradecemos ao CNPq pelo indispensável apoio financeiro que viabilizou a presente publicação. Agradecemos também o dedicado trabalho de Camila Frohlich na formatação e organização dos textos originais.

Por fim, destacamos que o presente livro registra um conjunto de reflexões e de aportes teóricos e metodológicos que buscam contribuir com o avanço na produção do conhecimento no campo do Desenvolvimento Regional, especialmente no Brasil e na América Latina.

Uma boa leitura para todos e todas.

Santa Cruz do Sul, inverno de 2020.

Rogério Leandro Lima da Silveira
Cidonea Machado Deponti

(RE)VISIONES DEL MUNDO URBANO REGIONAL: HACIA UNA RENOVACIÓN ANALÍTICA DESDE Y PARA “EL RESTO” DEL SUR GLOBAL¹

Víctor Ramiro Fernández

INTRODUCCIÓN

Desde mediados las décadas de los 80s y particularmente durante los años 90s, a medida que el análisis de los procesos de globalización se extendía con una fuerza amenazante para el categorial analítico centrado en los espacios nacionales y los estados conocidos en su forma westfaliana, el mundo académico urbano regional cobraba una fuerza también creciente que ha llevado a no pocas controversias. Lo cierto es que desde entonces la emergencia de una nueva espacialidad acumulativa y regulatoria *posfordista* disparó un imaginario entorno a los *world regions* (Storper, 1997) y *los urban worlds* (Simone; Pieterse, 2017), cuyas controversias no parecen detenerse (Storper, Scott, 2016).

Los mundos regionales disparados como alternativa analítica al agotamiento fordista, encontraron el mantra esperanzado y sanador de la innovatividad, la creatividad y cooperación local para el desarrollo de una impronta *bottom up* (opacados bajo el fordismo), aunque no tardó en aparecer la mirada crítica, que vino a recalcar las nuevas formas desiguales y conflictuales del capitalismo en su forma neoliberal, y las funcionalidades del nuevo regionalismo a los modos de gobernanza espacial. (Hadjamichalis; Hudson, 2013); (Fernández et al, 2008).

En la órbita urbana, la diversidad de cambios registrados fue paralela a los modos de abordaje. Los verdaderos alcances y formas

¹ El presente trabajo constituye una versión ampliada del artículo perteneciente a Punto Sur Num.24.Revista de Geografía de la UBA.

que asume la era urbana (United Nations, 2007); las particularidades constitutivas, funcionales y estratégicas de las City-regions y la creciente y renovada perforación del campo urbano por las formas regionales en el campo metropolitano (Keil, 2016), fueron algunos de los temas que dieron continuidad a los abordajes de las ciudades globales iniciados en los 90s. En ello ha sido notable, perviviendo en un nivel más general, la existencia de acuerdos, pero no pocos desacuerdos sobre la especificidad de lo urbano, la relevancia y formas de la proximidad y la trans-localidad, así como la demanda de una nueva lectura urbana, montada sobre la provincialización como estrategia y el sur global como campo de exploración y redefinición de teoría urbano regional (Roy, 2009; Parnell, Robinson, 2012).

En los cimientos epistémicos de esa frondosa y heterogénea producción académica, los dispositivos analíticos donde domina “the socio-spatial, the systematic and the structural” y posmodernos, donde campea “the nodal, the near and the networked”, (Peck, 2016), fueron permeando diferentemente los modos de entender el espacio en general, así como los modos de articulación global-local en particular, enriqueciendo el instrumental para el análisis de las relaciones entre procesos territoriales, escalas y redes (globales e institucionales).

Pero mientras esta heterogénea producción fue cubriendo la mayor parte de los centros académicos del norte, aquellos de la periferia no fueron capaces de reconstruir un cuerpo teórico original e idiosincrático, como había sido posible desde la segunda mitad del pasado siglo (Palma, 1978, Cardoso, 1977). Optaron alternativamente por ejercicios que fueron desde las adaptaciones críticas a otras simplemente imitativas, aunque estas fueron las que prevalecieron como versiones amigables, los espacios institucionales oficiales. En ellos resaltó el nuevo protagonismo de la espacialidad sub-nacional y sus nuevas oportunidades participativas en los procesos de globalización y sus redes (Fernández et al 2008; Fernández, 2017).

Lo cierto es que todo ese proceso de reemergencia urbano regional inserto en las nuevas arquitecturas espaciales asociadas a la reestructuración del capitalismo, así como las miradas críticas bajo el escenario de la neo-liberalización, tuvieron lugar bajo un marco analítico general en el que fue deficientemente considerada la macro-sociología histórica (Sanderson, 1988; Arrighi, 2000) del capitalismo. Ello implicó la omisión de la configuración cíclica y jerárquica de larga duración, así como las dinámicas geo-económicas y geopolíticas que atraviesan las temporal y espacialmente variables relaciones entre trayectorias nacionales, configuraciones macro regionales y dinámicas regionales/urbanas.

Bajo esas omisiones, los análisis urbanos-regionales (del centro y la periferia) tomaron como dada la configuración jerárquica formada por un norte global dominante (estructurado bajo una triada: EEUU/EU/Japón) (Poon et al, 2004), y un sur funcionalmente subalterno, que tenía como punto de referencia los procesos y estrategias que tomaban lugar en dicho norte. Ni en las contribuciones y controversias de finales de la pasada centuria, ni en los debates espaciales del nuevo siglo, las particularidades y transformaciones espaciales que acompañan la dinamización y nuevas divergencias del sur global observado en su conjunto, y no como una mera referencia abstracta, parecieron tener significación suficiente para “des-imaginar” la forma jerárquicamente dominante del Norte Global (NG) y sus macro regiones y, particularmente, la forma como ello replantea la conformación, relaciones y efectos urbanos y regionales de la periferia.

La observación en perspectiva macro histórica del capitalismo y el análisis de su macro-dinámica, permiten observar proyectadamente dos concomitantes procesos. Por un lado, el inédito posicionamiento del Sur Global (SG) como el espacio más dinámico del sistema mundo en su actual reestructuración cíclica, con un control creciente del proceso de acumulación, que se suma a su abrumadora representatividad demográfica para cuestionar una jerarquía escasamente alterada. Por otro lado, al interior del SG, la forma como procesos globales (geopolíticos y geo-

económicos) inter-seccionan con las especificidades de las trayectorias nacionales para la formación de procesos macro-regionales diferenciados. Este aspecto resulta vital para considerar la visible divergencia en el dinamismo y control del proceso acumulativo del Este asiático, en el que ha prevalecido la formación de una matriz acumulativa crecientemente dinámica y endógena, sustentada en procesos de industrialización con direccionamiento estatal estratégico, y “*el resto*” del SG (África y América Latina), cuya matriz acumulativa y configuración estatal contiene propiedades inversas a las del este asiático, lo que explica y afecta las dinámicas de vinculación entre los mismos.

Las dimensiones geo-económicas y geopolíticas envueltas entre esos procesos macro-regionales y sus trayectorias nacionales, pasan a afectar directamente las configuraciones, dinámicas y articulaciones urbanas regionales que tienen lugar al interior de las mismas. La consideración de estos aspectos, por lo tanto, pasa a ser central para comprender la importancia de posicionar los procesos urbanos regionales en una perspectiva multi-escalar, tanto para evaluar sus transformaciones, como para impulsar estrategias centradas en articulaciones (escalares) que eviten los procesos de fragmentación y subordinación con las que las nuevas formas de regulación buscan expandir espacialmente el capital (productivo y financiero).

En orden a dar cuenta de ello, este trabajo se organiza en cuatro secciones:

En la primera, repasamos los abordajes urbanos y regionales que destacaron el reposicionamiento de esos espacios en el contexto de la acumulación flexible y su problematización a través de los procesos de neo-liberalización, la introducción de la problemática de las redes y sus interacciones complejas y disputadas con los procesos territoriales y de reestructuración escalar.

En la segunda sección, resaltamos la desvinculación analítica de esos abordajes respecto de la sociología macro histórica, que observa la dinámica estructural que acompaña al sistema mundo en su forma de jerárquica (centro periférica) y de larga duración,

con sus condicionantes geopolíticos y geoeconómicos, que afectan multi-escalarmente –desde las interacciones con los procesos globales, las formaciones macro-regionales y las trayectorias nacionales- las dinámicas urbano-regionales de la periferia. Marcamos la existencia de dos perspectivas en el abordaje de las transformaciones socio espaciales del capitalismo, una asociada a la dinámica macro-histórica cíclica y sus transformaciones y la otra, mas acotada temporalmente, centrada en los cambios en la relación acumulativa-espacial y estatal generados bajo la crisis de modo de acumulación fordista consolidado bajo hegemonía estadounidense.

En la tercera sección destacamos la forma en que el debate espacial, en su forma urbano regional, en las contribuciones críticas y reformuladoras tanto del norte como del sur, ha mantenido su alineamiento dentro de esta segunda perspectiva y su base de referencia, continuando la desconsideración del enfoque macro histórico y la observación de la dinámica estructural con sus dimensiones multi-escalares

En la cuarta sección, se avanza en la propuesta de desarrollar un abordaje multi-escalar que “des-encapsule” espacialmente los análisis urbano regionales y los evalúe desde las aun no analíticamente asimiladas transformaciones macro históricas. Bajo tal abordaje, se introduce la más reciente reconfiguración sistémico- jerárquica que viene teniendo tienen lugar desde inicios del siglo XXI. Destacamos, a partir de ese análisis, la convergencia del SG con el NG, sustentada en su creciente y mayor dinamismo global, al tiempo que la divergencia intra-SG, fundada en las (re) configuraciones regionales y las trayectorias nacionales y macro-regionales intra-periféricas. Es bajo dicho contexto, que se propone considerar las dinámicas urbano-regionales al interior de la reconfiguración macro-regional del Este asiático y su expansión de éste hacia el “resto” de las macro regiones del SG bajo el liderazgo de China, para considerar finalmente los efectos y desafíos que se abren para las dinámicas regionales y urbanas de dicho “resto”.

1. El renacimiento urbano regional: desde su nacimiento post-crisis a su desconexión sistémica

El renacimiento del campo regional y urbano corrió en forma bastante concomitante con la profundización de los análisis acerca de la crisis del capitalismo, y, en gran medida fue la redefinición de éste el marco en el que dicho reposicionamiento fue argumentado. En tal sentido, la producción francesa de la Escuela de la Regulación, y su cuadro de interpretaciones sobre la crisis y transformaciones del fordismo, fue asimilada en la academia anglosajona a lo largo de los 80' y 90', para dar sustento a una rica discusión sobre las nuevas formas de acumulación flexible y las nuevas y disputadas arquitectas institucionales y funcionales del posfordismo (Harvey, 1998); (Amin, 1995). En ese escenario asumió particular relevancia el análisis de la reconversión de las formas productivo-industriales (Piore y Sabel, 1984), resultado en buena medida de una nueva espacialización emergente la desindustrialización de las grandes economías industriales que se reflejaba en la producción académica de inicios de los 80s (Bluestone; Harrison, 1982).

Bajo ese nuevo escenario, centrado en los vínculos entre la redefinición de las formas productivas y sus nuevas espacialidades, los ámbitos subnacionales dejaron de ser meros anexos analíticos de las formas nacionales dominantes, y se posicionaron como los “nuevos espacios industriales” (Scott, 1988), construidos por y constructores de una *nueva geografía económica* mundial. Superadores de las rigideces propias de la verticalidad y la estandarización fordista, el campo regional paso a representar entonces el terreno de la reflexividad colectiva y el desarrollo de los conocimientos -tácitos- por proximidad, esenciales para la inserción exitosa en los procesos de globalización (Scott y Storper, 2003). En su interior pasaron a constituirse los espacios de aprendizaje (Florida, 1995), la formación de una *clase creativa* (Florida, 2002), la innovación colectiva territorial (Capello, 1999; Capello y Faggian, 2005), y las intersecciones entre las -antes

pensadas incompatibles- formas de cooperación y competencia (Pyke, 1992).

Lo cierto es que el protagonismo de lo regional encontró un rico sendero de reflexividad en la geografía humana, la que ayudó significativamente a su posicionamiento estratégico en el análisis de las nuevas y dominantes formas de *producción social del espacio* (Thrift, 1983; Pred, 1984; Paasi, 1991; Taylor, 1991; Murphy, 1991; Massey, 1995; Sack, 1997; Allen et al., 1998; MacLeod, 1998), al tiempo que esa centralidad se fue extendiendo a otros campos (Auge, 1995; Gupta and Ferguson, 1997; Escobar, 2001; Keating, 2001/1998).

Ese reposicionamiento estratégico de lo *regional* desde una nueva geografía económica del capitalismo post crisis y post fordista, corrió asimismo en paralelo con la re-significación de los procesos urbanos, atravesados ambos por la introducción y el debate en torno al concepto de escala (Smith, 1996; Cox, 1996; Agnew, 1997; Delaney and Leitner, 1997; Howitt, 1998) y la consideración de los factores que explican el complejo proceso de re-escalamiento espacial del capitalismo en general y del Estado en particular (Brenner, 2000; Swyngedouw, 1997; Brenner, 1998; Peck and Tickell, 1994; Keil, 1998; MacLeod and Goodwin, 1999).

Siendo reconocido que el re-escalamiento del Estado y los fuertes procesos de descentramiento forman parte de dinámicas disputadas (Brenner, 2003), tendió a imponerse una visión sobre la identificación y promoción de nuevas formas de gobernanza, al tiempo que, sobre todo en el campo de las estrategias sugeridas, un aliento al desarrollo de procesos delegativos/descentralizadores. No obstante la permeabilidad en el campo de las reformas institucionales difundidas a escala planetaria, el aliento de estos procesos no tardaron en enfrentar perspectivas críticas, asociadas al ausentamiento del papel del poder en los espacios locales delegados (Hudson, 2005), (Hadjimichalis y Hudson, 2007); y la funcionalidad con las estrategias *autoritarias* de fragmentación implícitas en los procesos de localización direccionados por las elites que conducen el reescalamiento estatal posfordista

(Swyngedow, 1996) y procuran "la continua remodelación y reorganización de la escala espacial" como parte integral de las estrategias sociales para el control y el empoderamiento" (Swyngedouw, 1997:141).

Al tiempo que esta perspectiva re-escalaratoria y re-territorializadora se fue desplegando, acentuando el carácter disputado y controversial de las metamorfosis regulatorias operadas desde y con el espacio sub-nacional, otra de impronta post-estructural y relacional ganó relevancia en el debate acerca de lo regional, sus significados y formas de construcción, bajo la entrelazada dinámica social-espacial de la globalización. Esta impronta fue marcando un contrapunto con la mirada territorial e incluso (multi)escalar de la región y su concepción de la misma como un algo definido, con fronteras delimitables que *están allí afuera*. Dio en tal sentido una lectura alternativa a partir de un reconocimiento de las formas de poder desplegadas por los ensamblajes diversos e inestables que se forman a partir de los múltiples flujos -humanos y materiales- de orden extra-local (Allen y Cochrane, 2007; Allen, Massey y Cochrane, 1998; Amin, 2002; 2004; Jones y MacLeod, 2004; Varro y Legendijk, 2012).

Por su parte, el campo urbano participaba de los nuevos roles bajo aquel proceso de reestructuración escalar del capitalismo y sus formaciones estatales (Brenner, 2004); encontrando una senda de producción entorno a las formas en que su reconstitución y dinámicas son afectadas, atravesadas y redefinidas por las desmantelatorias y desposesivas, a la vez que re-constitutivas y creativas formas de organización e intervención social, que daban lugar a las heterogéneas/híbridas/multi-escalares/dialécticas formas de neo-liberalización (Harvey, 1989; Leitner y Sheppard 1998; Brenner y Theodore, 2002, 2005; Peck y Tickell, 2002; Leitner, Peck, Sheppard, 2007; Brenner, Peck y Theodore, 2010; Brenner et al., 2010).

Junto a este complejo de ataduras conceptuales asociadas a los términos de posfordismo, el re-escalamiento estatal y el despliegue de la nueva gobernanza neoliberal, que circulan y se entrelazan

para abordar las nuevas arquitecturas productivas y regulatorias que reposicionan y redefinen el campo regional y urbano, se ha abierto un espacio creciente a la consideración del papel de las redes (globales). Estas han adquirido un papel estratégico y, a su vez, complementario en la consideración de los vínculos con el territorio y el reordenamiento escalar (Dicken et al, 2001; Macleod y Jones, 2007; Bulkeley, 2005; Leitner et al., 2002; Mahon and Keil, 2008). Ello se ha presentado como esencial tanto para dar cuenta de la nueva lógica operativa de la economía capitalista a escala global, atendiendo las redefiniciones sobre el estado y la sociedad civil (Jessop, Brenner y Jones, 2008), como para evitar las restricciones de los enfoques *territorialistas* y *escalistas*.

En esa vena, la dinámica de las redes expresada a través de la evolución de los enfoques de producción global (Henderson et al, 2002; Choe & Young, 2015) y de cadenas de valor (Gereffi et. al, 2005, 2019), han venido a desafiar/reconsiderar los análisis centrados en la dimensión territorial-organizacional del desarrollo regional, expresado inicialmente, por ejemplo, en los enfoques de *clusters* o distritos industriales, al redefinir las conexiones entre regiones y localidades, con sus especificidades territoriales, y el complejo de flujos económicos y marco regulatorios supranacionales (Parrilli; Nadvi, Yeung, 2013); (Yeung, 2015)

Al tiempo que buena parte de esa concepción ha sido fértilmente asimilada y utilizada por las organizaciones internacionales que forman las redes políticas de gobernanza global (Werner et. Al, 2014), diversos trabajos críticos han destacado los peligrosos ocultamientos del poder y las formas de desarrollo desigualador que las mismas contienen (Werner, 2016; 2018; Neilson, et. al (2014), así como la desconsideración del papel del Estado y los espacios nacionales (Horner, 2017); (Fernández, 2015), elementos relevantes de ese ocultamiento y centrales para la re-comprensión de las nuevas articulaciones local-regional-global; (Fernández, Trevignani, 2015).

En el campo más estrictamente urbano, su despliegue espacial en fusión con el campo regional, a través de nuevos conceptos

destinados a re-interpretar las nuevas e híbridas dinámicas y formas de los grandes aglomerados, como el de *city-regions* (Scott, 2001; 2019), encontró bajo la perspectiva de las redes un enlace con el proceso de globalización a través del concepto de ciudades globales (Sassen, 2001; Taylor, 2004). De este último fue derivando una activa agenda de investigación, no centrada solo sobre las especificidades intra-urbanas, sino también sobre las redes y nodos de interconectividad que estructuran la jerarquía urbana global y dan cuenta de la dinámica funcional del proceso globalizador. Con sus especificidades, también en este campo, la problematización de las ciudades globales encontró vínculos con el cuerpo analítico de las *global value chains* (Sassen, 2001; 2010; Parnreiter, 2010).

2. Una visita al re-escalamiento desde la dinámica cíclica y la *long duree*

Por lo antes considerado, durante el último cuarto de la pasada centuria el espacio urbano y regional adquirió una inédita centralidad bajo el renovado escenario de acumulación y regulación pos-fordista, el despliegue de las formas de neoliberalización y la compleja -debatida pero no saldada- trama de reacomodamientos e interrelaciones entre procesos territoriales, redefiniciones escalares y conformación de redes flujos y sus nodos controlantes.

La frondosa producción académica con sus diferentes abordajes y perspectivas, no dieron cuenta de las contribuciones provenientes de la *macro sociología histórica*, particularmente, del análisis de la estructura centro-periferia desarrollada bajo una *long durée* (Braudel, 1976). Los cambios posfordistas, con una mirada histórica acotada, sumergida en los cambios vertiginosos asociados a las transformaciones científico tecnológicas, no fueron registrados en forma alguna dentro de las transformaciones cíclicas bajo las que no se ha alterado significativamente la jerarquía del sistema mundo (Arrighi y Drangel, 1986).

Formando parte de una recurrente omisión en las ciencias sociales, particularmente en la sociología económica, sobreabocadas a la micro sociología y las interacciones más coyunturales (Arrighi, 2001), la revisión de estos aspectos neurálgicos, ligados al comportamiento, transformaciones y continuidades en las *grandes estructuras* y los *grandes procesos* del capitalismo a lo largo del tiempo (Tilly, 1984), lejos de ser ajenos a la dinámica regional y urbana, parecen de gran significación. Como vamos a argumentar a continuación, su comportamiento e inédita y reciente transformación contienen una serie de efectos en el ordenamiento y la dinámica multi-escalar que atraviesa, en diversas direcciones y formas, las dinámicas urbano-regionales.

Observados concatenadamente, tres aspectos requieren ser considerados:

En primer lugar, una perspectiva sistémico estructural que tome el comportamiento del sistema mundo como referencia holística del comportamiento espacial (introduciendo en su análisis las especificidades e interacciones de las macro regionales, nacionales, regionales, urbanas) y observe su comportamiento y el de esas espacialidades específicas en una perspectiva histórica de *larga duración* (Braudel, 1976). En tal sentido, podemos decir con Taylor, en referencia a los estudios urbanos, pero transferible al campo regional, que:

(...) Aunque hay referencias al sistema mundial moderno como el contexto para el surgimiento de estas ciudades, la *longue durée* es notable por su ausencia en la discusión. Pero la complejidad actual en las relaciones entre las ciudades del mundo es en gran medida el resultado del desarrollo del sistema mundial antes de 1970, es decir, de patrones y procesos que preceden a un análisis a mediano plazo” (Taylor, 1997: 329).

En segundo término, es importante analizar la forma cíclica del funcionamiento sistémico en esa larga duración. En tal sentido, la contribución arrigheana (Arrighi, 1994, Arrighi y Silver, 1999),

tributaria de aquel enfoque braudeliano, identificó una dinámica cíclica formada por *cuatro ciclos sistémicos* que retoman la idea de *macro procesos*. En los mismos se alternan fases materiales y financieras como primaveras y otoños de los ciclos, respectivamente, y se relevan las hegemonías, formadas a partir del posicionamiento dominante de ciertas agencias estatales y complejos empresariales que operan como hegemones de cada ciclo, conduciendo la expansión territorial y los nuevos arreglos espaciales. Como indica Arrighi:

(...) La noción de Braudel de expansiones financieras como la fase de cierre de los principales desarrollos capitalistas nos permite dividir el desarrollo del capitalismo mundial en ciclos distintos, cada uno de los cuales consiste en una fase de expansión material (es decir, comercial-industrial) seguida de una fase de expansión financiera. Estos ciclos, que he llamado "ciclos sistémicos de acumulación", se centran en (de hecho engendrados por) las actividades de los complejos particulares de gobierno y negocios que, según Braudel, han llevado al Sistema capitalista mundial, primero hacia la expansión material y luego hacia la financieras que constituyen conjuntamente los ciclos: el complejo genovés-ibérico en el largo siglo XVI, el complejo holandés en el largo siglo XVII, el complejo británico en el largo siglo XIX y el complejo de los Estados Unidos en el largo siglo XX. De ello se deduce que al investigar las redes creadas por estos complejos, dilucidamos las propiedades, no solo de estas redes específicas, sino también del Sistema capitalista mundial en expansión (Arrighi, 1994; Arrighi y Silver et al., 1999; Arrighi y Moore, 2001) (Arrighi, 2001: 119-120).

El tercer aspecto, se asocia con el reconocimiento de la configuración centro-periferia que alimenta el sistema mundo y sus variaciones a través de las transformaciones cíclicas. La estructura sistémica sobre la que se configuran dichos ciclos ha ido forjando una estructura jerárquica, en la forma de centros y periferias interconectadas, configurada a partir de una división/distribución del trabajo desigual, producto de un posicionamiento diferencial

en el control nodal de actividades estratégicas de las cadenas de mercancías (globales) (Hopkins y Wallerstein, 1977, 1986, 1994); (Arrighi; y Drangel, 1986). Desarrollada esas cadenas y sus lógicas bajo la especificidad del capitalismo en su larga duración, desde su nacimiento en el siglo XVI, de ellas derivan, junto a la conformación jerárquica, variables, pero estructuralmente no alterados, modos de subordinación y exclusión.

El posicionamiento diferencial en las cadenas, producto de las funciones y el control asumidos de las mismas por determinados actores, con sede en determinados espacios, encontró complemento en la competencia interestatal y la emergencia de capacidades diferentes en los Estados para apuntalar el desarrollo de esas cadenas y sus posicionamientos. Particularmente, a partir de la conformación de los Estados nacionales, la configuración jerárquica del *world system* se ha desarrollado a partir de un sistema de competencia interestatal del que emergen Estados relativamente fuertes en el *core*, y relativamente débiles en la periferia, significando ello que, aunque no plenamente soberanos, los primeros “tienen un mayor control sobre la fragmentación interna y la intrusión externa” (Wallerstein, 2011).

Sobre esa configuración de largo tiempo, cíclica y jerárquicamente estructurada a partir de posiciones centro periféricas formadas a partir de encadenamientos y determinadas formaciones y competencias inter-estatales, se conforma una lógica multi-escalar que interrelaciona procesos globales, configuraciones macro-regionales y trayectorias nacionales. El análisis integrado de esa lógica multiescalar, permite observar la forma como determinadas macro-regiones, lideradas por/desde determinados espacios (ciudades/espacios nacionales) han hegemonizado procesos sistémicos, bajo modos o naturalezas divergentes.

Retornando al marco analítico braudeliano (continuado por Wallerstein), la configuración macro-regional europea marcó un liderazgo relativamente reciente, y con ello una notable divergencia con “*el resto*” del sistema mundo (Pomeranz, 2000; (Wong 1999),

luego de un histórico dominio espacial asiático, liderado por China (Sugihara, 2003); (Arrighi et. al. 2003).

A partir de la expansión/divergencia europea, los sucesivos ciclos hegemónicos de la agencia estatal asociada al complejo de negocios que motorizaba el capital, pasó de un epicentro urbano (Genova y Países Bajos) a uno nacional (después de Westfalia). En tal sentido, desde el ciclo británico desplegado a partir del siglo XVIII y XIX, hasta su relevo por el ciclo que paso a hegemonizar EEUU desde la segunda mitad del XX, se fue cualificando un patrón organizacional/escalar en el que desde determinados estados nacionales -en asociación con capitales radicados en sus radios-, devenidos en epicentros espaciales-institucionales, se logró configurar una dominación hegemónica hacia afuera, con subalternidades construidas a partir, en lo interno, de la construcción de un poder militar con base en el desarrollo de una estructura fiscal (Tilly, 1975; Mann, 1988), que fijaba las relaciones de fuerza dentro de la región dominante (en competencia con otros estados) y la capacidad de articulación subordinante en el dominio imperial/colonial sobre la periferia. A diferencia de la tradición regional sino/asiática, la desplegada por la arena europea fue la de una competencia interestatal que retroalimentará el desarrollo militar y la capacidad fiscal, lo que no sólo redundó en un desarrollo científico trasladado al campo productivo, sino que también fue base sustentadora de la expansión del control territorial para una acumulación capital intensiva con base en la subordinación colonial e imperial (Arrighi, 1994).

Esas formas específicas de configuración estatal y su lógica realimentaria con el capital para la expansión territorial, marcó una divisoria con el resto de las macro regiones en lo que respecta a la capacidad económica, institucional y militar de los estados para enfrenar los procesos expansivos y hegemónicos desde el norte. Producto de ello, al confrontar los procesos de formación de los estados en Europa, América Latina y en Asia, Tilly observó que ellos:

(...) difieren fuertemente en lo que respecta tanto a la organización interna como en la posición dentro del sistema universal de estado [... y] al extenderse por el mundo no europeo, el sistema de estados no continuó siendo simplemente el mismo" (Tilly, 1996: 278).

Teniendo en cuenta este marco general analizado, al considerar la lectura de las transformaciones socio-económico-espaciales que ha experimentado el capitalismo en las últimas cinco décadas, encontramos dos tipos diferentes de análisis que, aunque entrelazados, guardan especificidades.

El primero apela a la dinámica macro-histórica cíclica y sus transformaciones, desplegadas a través de la *long dureè*, la segunda, temporalmente más acotada, se centra en la forma que asumió la relación acumulativa-espacial-estatal al interior de los espacios nacionales, a partir de la crisis y transformaciones del patrón fordista de acumulación consolidado bajo el más específico y reciente ciclo hegemónico estadounidense.

La dinámica macro-histórica, requiere considerar, a partir de lo indicado, las capacidades diferenciales de los estados (en el centro) y los vínculos de éstos con los de la periferia en el marco de las formas de acumulación y competencia interestatal forjadas en el despliegue -y especificidad- de los ciclos. A lo largo de estos últimos y particularmente desde la hegemonía británica, se consolidó una conformación jerárquica, con escasas -y excepcionales- alteraciones (Arrighi y Drangel, 1986), cuyo *organic core* (Arrighi, 1996) quedó constituido por el dominio macro regional de Europa y luego de Norte América (con Australasia).

Bajo el ciclo de hegemonía americana, y a lo largo de la consolidación de su posicionamiento desde la posguerra, tuvo lugar un despliegue de estrategias geopolíticas y geoeconómicas desarrolladas a través de alianzas, intervenciones y vinculaciones subordinantes sobre los espacios periféricos, que impedían en éstos viabilizar conjuntamente su desarrollo industrial y capacidad tecnológica endógena, así como el fortalecimiento de estados capaces de direccionar ese desarrollo. Carentes de un sistema de

competencia interestatal que opere el *ciclo de auto-reforzamiento* (McNeill, 1982) entre Estado, su desarrollo bélico y tecnológico y la expansión de los actores capitalistas, la forma de relación de los actores dominantes de la periferia con los actores y estados del centro alentó una integración externa subalterna, que impidió el proceso de acumulación endógeno de base industrial e innovativa (Prebisch, 1981); (Cardoso y Faletto, 1998).

La excepción a ello tuvo lugar, precisamente, en Asia. El escenario geopolítico de posguerra y la reconstitución de la competencia inter-estatal -bajo la guerra fría- se topó a poco de finalizada la guerra con dos macro-revoluciones socialistas, una de ellas (China), con epicentro asiático, que amenazaban la hegemonía americana y la continuidad sistémica del capitalismo y su hegemonía. Desde ésta, y bajo un contexto de posguerra con nuevos espacios bélicos, que favorecía el patrocinio del desarrollo de determinados espacios aliados al refreno del comunismo (Stubb, 1999), se impulsó una intervención geopolítica trasnacional, traducida en un *desarrollo por invitación* (Wallerstein, 1979:80). Ello implicaba la tolerancia y fomento interno de la capacidad directiva y disciplinadora del estado (Chibber, 2003) y performaba compatibilizadamente las clases dominantes locales con sus intereses estratégicos (Glassman, 2015). A través de ello, se edificó/autorizó una estructura industrial endógena, con creciente control de la capacidad tecnológica y control de las cadenas globales, favorecida por un sistema financiero estatalmente direccionado y geopolíticamente autorizado, al tiempo que un potente mercado externo facilitado por la unidad hegemónica (Stubb, 1999).

En el marco de dicho proceso macro histórico, determinante en las conformaciones macro regionales del SG y en el re-desplazamiento de la dinámica capitalista hacia este espacio y, particularmente hacia Asia, la segunda impronta analítica económico-espacial, centrada en la realidad de las configuraciones y dinámicas interna de los espacios nacionales, dominó un patrón acumulativo vertical, actoral y espacialmente jerárquico. Este

patrón fue desarrollado a partir de un keynesianismo espacial, en el cual la instancia nacional operaba como ordenadora de las instancias sub-nacionales en una forma regulatoria con alta centralización (Brenner, 2004).

Mientras ello comprendía un proceso de consolidación de las estructuras productivo industriales del centro de matriz fordista, como un proceso redistributivo indirecto sobre el que se edificaba el Estado de Bienestar, en la periferia ese formato espacial-keynesiano, si bien presente en su centralidad nacional-estatal, encontró replicaciones limitadas (Lipietz, 1994). Una estatidad cualitativamente restringida y geopolíticamente subalterna (Fiori, 1992) limitó la industrialización sustitutiva de posguerra, colocándola en una posición marginal, como en África (Mwangi, Olugbenga, 2011), o trunca, como en América Latina (Fajnsylver, 1983), dejando el patrón acumulativo sujeto a una transnacionalización creciente y una dependencia no reversora de los recursos naturales.

3. Reinsertando el mundo urbano regional bajo la dinámica macro histórica: re-estructuración sistémica y emergencia del sur global

Los diferentes abordajes urbanos y regionales que hemos relevado en la primera parte, se enrolaron en este último campo de análisis socio-económico-espacial. Su marco analítico estuvo dado por las transformaciones en las formas acumulativas fordo keynesianas y los modos regulatorios welfaristas (Esping-Andersen, 1990) y nacional céntrico, con epicentro estatal, desplegadas a partir de los años 70, bajo el despliegue neoliberal (Jessop, 1996; Peck-Tickel, 1994).

En dicho contexto tuvo lugar el inconcluso debate sobre el proceso de reescalamiento estatal, que destacó las nuevas modalidades del organizacionales y funcionales del Estado, que cuestionaban/relativizaban la anterior centralidad de los Estados nacionales y reconocían la emergencia de un proceso regulativo

institucional compatible con un nuevo patrón acumulativo más flexible y descentralizado (Harvey, 1987), en buena medida estimulado por formas de operación global del capital en tiempo real a partir del desarrollo de las nuevas tecnologías (Castells, 1999).

En dicho contexto, como se observó, se resaltó el significado y rol de las regiones y las nuevas configuraciones urbanas (city regions y ciudades globales), incorporando el papel de éstas como espacios nodales, desafiados a conectarse a las redes económicas globales. A través de dichos ejes, las últimas dos décadas del siglo pasado y la primera de éste la academia del norte estuvo a cargo de desplegar aquella ya analizada cacofonía de relatos espaciales, que ponen diferentes acentos en el papel de las identidades territoriales, los flujos de redes trans-locales y los re-escalamientos ascendentes y descendentes que redefinen las formas regulatorias. En sus compatibilidades y sus contrastes, se ha ido reconociendo la presencia de una matriz urbano-regional compleja y cambiante, aunque bajo abordajes que no siempre convergen en la relevancia y especificidad que asumen las formas territoriales, el papel de las redes y las transformaciones escalares, así como en el modo en que, a través de ello, intentan ganar lugar diferentes proyectos espaciales. Si el espacio y su vinculación con la urbanidad-regionalidad se transformaron en un foco de creciente reflexión al inicio del nuevo milenio (Massey, 2005); (Soja, 2000; 2005), la común pertenencia a ese contexto analítico de transformación del capitalismo en su modalidad fordista y al “giro espacial” (Soja, 2010), no habilitó necesariamente en su evolución –particularmente dominada por la impronta post-estructural- la gestación de una mirada común acerca del alcance y especificidades que obtuvo el mundo urbano y regional (Soja, 2013).

Lo cierto es que, frente a esa producción urbano-regional *del norte*, el nuevo siglo fue caminando también hacia la gestación de una perspectiva crítica respecto del imaginario etno/euro-céntrico, que apela a las particularidades y creciente representatividad del mundo urbano regional del sur global, cuestionando la formas en

que las producciones académicas viajan del norte bajo un formato colonial y los efectos que ello ocasiona. Esas perspectivas críticas, situadas desde el SG, han cuestionado al menos tres concatenados aspectos:

Por un lado, la lógica de transferencias acrítica abona el debilitamiento de la formulación de elementos teóricos, epistémicos y metodológicos propios, que permitan reconocer la complejidad y especificidad de la dimensión urbana y regional en el sur global (Ribeiro de Queiroz, 2014) (Fernández, 2008), al tiempo que articular esos elementos dentro de la especificidad local para formular herramientas de intervención estratégicas.

Por otro, la forma como la asimilación del arsenal de conceptos urbanos regionales que han ganado dominio en el norte (distritos, *clusters*, regiones de aprendizaje, sistemas regionales de innovación, ciudades creativas, ciudades globales, etc.), ha contribuido a la formación de una perspectiva hegemónica sobre la forma de comprender y actuar ante las transformaciones espaciales que no reconoce los aspectos estructurales que dan especificidad a la periferia e impiden la replicabilidad espacial de los conceptos (Pradilla Cobos, 2009). Esa asimilación no se limita al campo académico, sino que se inserta en la forma como las instancias estatales de la periferia se vinculan a las instituciones supranacionales, operando como dispositivos neoliberales que facilitan nuevas formas de subordinación a partir de la expansión de los procesos de mercantilización (Fernández et al. 2008, 2015).

En tercer lugar, los aspectos indicados precedentemente, conviven con la pérdida de un rico, complejo y abrumadoramente mayoritario escenario urbano del SG, cuyos elementos emergentes obligan a abordar la espacialidad urbana del SG no como anomalías interesantes y esotéricas, sino como realidades ineludibles y crecientemente mayoritarias, dotas de capacidad para replantear – refundar - aspectos centrales de la teoría urbana en forma global (Roy, 2009, 2011; Watson, 2009; Parnel y Robinson, 2012).

No obstante, lo cierto es que todo ese cúmulo de presentaciones críticas desde el sur, y la demanda por una perspectiva más abierta, comprensiva y asimiladora de especificidades espaciales que recreen la teoría y metodologías dominantes, respondiendo en buena medida a una demandada “provincialización de la teoría urbana crítica” (Leitner; Sheppard, 2016), la necesidad de explorar “nuevos horizontes regionales y urbanos” (MacLeod, 2014); (Harrison, 2015). Ello alcanza alternativas explicativas capaces de trascender el “universalismo descendente”, y habilitar, bajo un escenario postcolonial, no solo el particularismo asociado a la diversidad, especificidad y la multipolaridad urbana, sino la capacidad de recreación metodológica y teórica que de bases sustentables y realimentables a abordajes comparativos (Peck, 2015).

4. Reconociendo la dinámica macro-histórica: la especificidad macro regional y las trayectorias nacionales bajo la reemergencia del Sur Global y sus divergencias

Sin embargo, todo ese cúmulo de aportes, demandas y reconocimiento –del norte y del sur- comparten su pertenencia a este segundo campo formativo de los cambios socio-económico-espaciales, eludiendo la consideración de aquel instrumental de la dinámica macro histórica. Producto de ello, no se observaron los cambios macro-histórico-espaciales- de mayor alcance, que vienen teniendo lugar en el marco de la crisis y transformación cíclica, cuestionando en forma inédita las jerarquías socio espaciales estables del sistema mundo.

Ello conlleva una renovada estrategia epistémico/metodológica, que abre un campo dialógico entre procesos estructurales, de larga duración, donde operan cambios en el ordenamiento y las dinámicas sistémicas, pero también se reconocen en su interior dinámicas específicas, formadas en múltiples trayectorias históricas nacionales y sub-nacionales, donde se interrelacionan multidireccional y multi-escalarmente las

conformaciones urbanas y regionales con esos procesos sistémico-estructurales. Bajo el cambio sistémico, se combina el reconocimiento de ciertas regularidades – sistémicas-desplegadas donde, con ciertas especificidades de los emergentes cíclicos emergentes, así como cambios estructurales que alcanzan el conjunto del ordenamiento espacial-social-regulativo.

En tal sentido, desde aquellos años 70 asistimos indudablemente a una *recurrent tendency of world capitalism since early-modern times* (Arrighi, 1997), con la expansión financiera en las unidades hegemónicas y el renacimiento de un proceso de acumulación basado en nuevo campo de producción material en otro escenario. Pero, asimismo, dentro de esa recurrencia, a partir del nuevo siglo, producto de ese desplazamiento del centro de gravedad de la producción material y la formación de un nuevo escenario de acumulación, se observa la novedosa emergencia del SG como el espacio más dinámico del sistema mundo, protagonista de una inédita convergencia con el NG desde la formación del capitalismo y un progresivo desplazamiento del hasta ahora relativamente estable *core capitalist* (Popov, 2015).

Ello encuentra asidero en, al menos, tres aspectos críticos, asociados al control del proceso de acumulación. En primer lugar, tasas de crecimiento, comercio e inversión más elevadas que la media mundial y por encima del *core* (Nayyar, 2013). Segundo, una mayor relación de flujos comerciales y de inversión intra-SG respecto de las relaciones Norte-Sur/Sur-Norte- (UNCTAD, 2015). Tercero, un mayor control del proceso de acumulación del capital, a partir de la creciente participación de las trasnacionales con sedes en el sur global dentro de las más relevantes (FORBES, 2013), así como del dinamismo del mismo, en este caso observable a partir de un crecimiento de la inversión de I+D y los resultados de patentamiento, lo que corre paralelo al creciente peso del SG en las cadenas de valor global (Horner y Nadvi, 2017).

Lejos de quedar circunscripto al proceso de acumulación, su control y mayor dinamismo, ello representa una transformación en el campo geopolítico y geoeconómico, que redefine al interior del

world system el papel, la organización y la dinámica de los diferentes procesos macro-regionales, así como de las trayectorias nacionales al interior de ese sur global.

En este sentido, esos mismos indicadores antes mencionados, dan cuenta que, al interior de ese SG, tienen lugar procesos claramente divergentes en lo que respecta a la estructura productivo manufacturera, el dinamismo innovador y el control interno del capital por actores locales por parte de las unidades nacionales, así como de las conformaciones macro regionales que resulta de la interrelación de los mismos. Como consecuencia de ello, tanto las trayectorias nacionales como las configuraciones macro regionales de largo aliento, adoptan especificidades que se adentran en las divergencias y nuevas jerarquías al interior del SG, marcando distancias visibles entre el escenario macro-regional asiático, en el que ha prevalecido la formación de una matriz acumulativa crecientemente dinámica y endógena, sustentada en procesos de industrialización con direccionamiento estatal estratégico, y “*el resto*” del SG (África y América Latina), cuya matriz acumulativa y configuración estatal está marcada por propiedades inversas a las del Este asiático (Fernández, 2017).

En la génesis de ese diferencial macro-regional operan, nada secundariamente, muchos de aquellos factores gestados durante el propio período de posguerra, asociados a la consolidación de la hegemonía americana y a su diferencial intervención geopolítica (Arrighi et. Al, 2003). El proceso selectivo de *invitaciones al desarrollo* por parte de la unidad hegemónica, contribuyó a la formación de los embriones de la reconstitución del Este Asiático como epicentro histórico de la economía global y su creciente -y más reciente-entrelazamiento macro-regional. El mismo permitió consolidar un proceso de industrialización, compatibilizando procesos sustitutivos con una dinámica integración e inserción externa, a partir de distintas fases que contaron con el liderazgo japonés después de la crisis de los años 70 y 80 y luego por el arrollador desempeño de China a partir del nuevo siglo (Ikeda, 1996); (Arrighi, 1993).

El análisis de las configuraciones macro regionales como parte de la dinámica macro histórica que media entre procesos sistémico-globales y trayectorias nacionales (Hamashita, 1994); (Arrigi et al, 2003), permite observar que las mismas han formado históricamente una parte relevante y esepificadora de sistema mundo y sus despliegues cíclicos, destacando en ello la larga trayectoria formativa y reconformativa que ha experimentado la macro-región asiática (Hamashita, 1994); (Ikeda, 1996). Ella ha estado presente en la actual reconformación macro regional bajo el retomado liderazgo de China, que motoriza con ímpetu desde 1998 -y con no pocos obstáculos/rivalidades intra y extra regionales (Nagendra et al, 2018) un proceso liderazgo integrativo con aquellos espacios nacionales (Japón, articulados a Korea Taiwan), así como con el resto del actual ASIAN (Zhang, 2010; Pasierbiak, 2019). Es decir, lidera paradójicamente un proceso con aquellos espacios nacionales *geo-políticamente seleccionados* y promovidos desde la posguerra para un selectivo desarrollo capaz de refrenar el potencial avance comunista expresado por la revolucion china.

Desafiado a compatibilizar su estabilidad interna con su construcción geoconomía y geopolítica externa, China se ha convertido en plataforma central de la acumulaciòn material cíclica, liderando la reconstitución macro regional del Este Asiático (Yuzhu, 2011) a partir una industrialización con creciente control endógeno y desarrollo tecnológico destinado a controlar las cadenas globales de valor (CGV).

Compelido por esa necesidad y posicionado como principal motor de la creciente relación intra macro-regional e intra sur global, entre Asia con el *resto*, la estrategia expansiva *ofrecida como mutuamente beneficiosa* para el conjunto del sur global (Shunli, 2018; Dunford y Liu, 2019), preserva sin embargo una estructura de integración a esas CGV que, como argumentamos mejor luego, da fundamento a la señalada divergencia intra-sur global.

4.1. Las dinámicas urbano regionales bajo la nueva transformación sistémico/multi-escalar del Sur global: explorando los destinos del resto

La atención a la dinámica macro histórica espacial en su comportamiento de larga duración y sus conexiones de orden multiescalar más recientes, permite ver como en el proceso de crisis y transformación cíclico/sistémica ha desplegado, particularmente a partir del siglo XX, una dialéctica entre procesos globales, formación y reconfiguraciones macro regionales y desarrollo de diferenciadas trayectorias nacionales que ha potenciado tres aspectos concomitantes: Un inédito traslado cíclico del centro dinámico del NG hacia el SG con un progresivo control del proceso acumulativo por parte de éste último. Una creciente interrelación en su interior y las divergencias macro regionales y nacionales que forman este macro espacio a partir del papel dominante de Asia y el liderazgo chino. Esto último producto de una solidificación de núcleos acumulativos endógenos y dinámicos, de base industrial, con conformaciones estatales con calidades directivas al interior de las trayectorias nacionales y control del sector financiero, que marcan horizontes expansivos de sus encadenamientos productivos con control de actividades estratégicas (Fernández, 2017).

Esa dinámica multiescalar, conformada al interior de un SG, que desplaza el dinamismo y relativiza el peso del NG a partir de la forma como interactúan diferenciadamente trayectorias nacionales y formaciones macro-regionales, no solo conlleva impacto directo y redefinidores socio espaciales e institucionales sobre los procesos urbanos y regionales, involucrando en su examen los nuevos desarrollos geopolíticos y geoeconómicos del cambio sistémico, sino que posiciona a estos procesos subnacionales como espacios dinámicos y conflictivos, que disparan demandas y formas múltiples de involucramiento que perforan las estrategias geoeconómicas y geopolíticas en las que se articulan trayectorias nacionales y procesos macro regionales, reconfigurando la estructura sistémica jerárquica del sistema mundo

En este sentido, una fronzoza agenda se erige para recomponer el laberíntico y cambiante escenario socio-espacial donde se concentra abrumadoramente la población mundial (Solarz y Wojtaszczyk, 2015) y donde el proceso de expansión urbana liderado por China (World Bank, 2015), para decirlo en términos lefebvrianos, despliega una nueva *revolución*, bajo nuevas y resituadas *formas de implosión y explosión*, que atraviesan, rearticulan, tensionan y dejan borrosas las fronteras de diferentes escalas. Bajo ese escenario, los campos regional y urbano, se trasforman en nodos de *conectividad selectiva*, exclusión y desigualdad respecto de otras regiones y espacios urbanos.

No obstante que ese proceso implosivo-explosivo ha sido observado con un carácter generalizado (Brenner, 2014), la preponderancia/dominancia sistémica del SG y su virulento proceso de crecimiento urbano y regional instala un nuevo y diferenciado macro-teatro de operaciones respecto del *global north*, en el que no sólo se promueven novedosas formas de conflicto socio espaciales y ambientales -tanto al interior como entre esas conformaciones urbanas y regionales y entre estas y las otras escalas globales y macro regionales-, sino que las formas de procesamiento de los mismos se sustenta en patrones institucionales cuyo alcance y formas de resolución no pertenecen a las que han sido dominantes en el *west world* (Nagendra et al, 2018).

Una forma de observar los *key issues* que se desprenden de esta nueva realidad y pasan a formar esa agenda urbana y regional emergente del nuevo escenario sistémico y las reconfiguraciones macro-regionales que arroja el creciente protagonismos del SG, pasa por observar -al menos algunos- de los principales emergentes problemáticos que resultan al interior de la Asia, como macro-región dinamizadora y sus efectos multiescalares e interrelacionados, que terminan por ello integrando los principales desafíos de la agenda de conocimiento y acción del *resto* del SG.

4.1.a. Dinámicas regionales y urbanas al interior de la reconfiguración macro-regional del Este asiático

La reconstrucción macro regional sobre la que se edificó el desplazamiento cíclico hacia el Este asiático, junto a potenciar acelerados y sucesivos procesos de (re)industrialización, conllevó, a su vez, acelerados procesos de aglomeración y urbanización, con efectos regionales altamente desigualadores. En tal sentido, desarrolladas tempranamente en la trayectoria desarrollista de Japón (Yakamoto, 2012) y luego de Corea (Lee y Shin, 2015), las desigualdades regionales han tomado mayor dimensión en la actualidad en China. En este caso, su inédita urbanización (BID, 2014), ha evolucionado junto a un proceso de múltiple desigualación socio espacial, potenciado por un proceso de inmigración intra-nacional como macro-regional (Eberstadt et al., 2019). Esa desigualación se tradujo, por un lado, en un proceso de crecimiento de las desigualdades inter-regionales, marcada no sólo por un ensanchamiento de los ingresos entre las áreas rurales y urbanas (King y Song, 1999; Chen et al., 2018), sino también por una visible desigualación intra-urbana, producto de los ingresos diferenciales que afectan a la fuerza de trabajo que dinamiza los procesos de industrialización de las *megacities* (Houkai, 2014; Chen et al., 2018).

Ese complejo de desigualdades intra-urbanas e inter-regionales ha alentado la multiplicación de la conflictividad, las demandas y los desafíos sociales y ambientales intraurbanas, cuya atención estatal requiere un complejo de intervenciones multi-escalares, insertas en el históricamente complejo balance de descentralización con recentralización (Jun, 2018), en el que el aliento a acciones devolutivas y emprendimientos descentralizados convive con una estrategia centralizada de acumulación interna e inserción externa.

La atención bajo esa combinación escalar nacional regional/local, también toma lugar en un contexto de expansión sistémica que tiene lugar a partir de la extensión y control

encadenamientos globales que dan sostenimiento a la acumulación a gran escala. Ello estimula un crecimiento inédito de inversiones infraestructurales y el apoyo al desarrollo/cualificación de las bases de producción de commodities en el resto del SG (Ghallager; Porzecanski, 2010), imprescindible para la expansión de los procesos de acumulación y el sostenimiento de la demanda interna. Asentados sobre esas bases infraestructurales, el área asiática y crecientemente en China, profundizan el escalamiento y control de esas cadenas globales a través de la consolidación de sus actores transnacionales (estatales y privados) y generación de la capacidad tecnológica (Sun y Grimes, 2018; Kee y Tang, 2016).

La dinámica sistémica y su trayectoria histórica va configurando, como vemos, una dinámica multi-escalar que desde la interacción macro regional/nacional, termina desplegando renovados procesos de liderazgo en el escenario asiático, con un impacto ya de orden inter-macro-regional, en el que destaca el creciente vínculo Sur-Sur. En ese contexto, *ascienden* múltiples efectos y desafíos regionales y urbanos desde el interior de esa macro región (Asia) y su espacio líder (China), escalando espacialmente desde los espacios locales hacia los nacionales, en forma de demandas socio económicas y espaciales que procuran resoluciones intra-nacionales bajo una compleja arquitectura de procesos y decisiones descentralizadores y recentralizadores (Cao, 2018). No obstante, lejos de coagular en un proceso intra-fronteras, el *combustible* del proceso de acumulación necesario para responder a esas demandas y dar sostenibilidad a esa arquitectura, se entronca y realimenta con las dimensiones geopolíticas y geoconómicas del nuevo ciclo sistémico de expansión material, potenciando, con ambiciosas y espacialmente expansivas estrategias, como *One Belt One Road* (Blanchard et al., 2017), el campo de vínculos globales, particularmente con el sur global, bajo un imaginario asociado de cooperación mutamente beneficiosa (Sum, 2019).

4.1.b. Dinámicas regionales y urbanas en el Sur Global: efectos y desafíos constructivos desde y para el “resto”

No obstante el crecimiento de ese imaginario, la forma de intercambio en base a commodities e inversión en infraestructuras que domina la expansión intra-SG de Asia, profundizó en “*el resto no asiático*” (América Latina y África) el proceso de acumulación sustentado en recursos naturales (Dussel, 2014; Corrêa Vieira, 2019), al tiempo que la presencia de firmas transnacionales no ha desarrollado una base de transferencia visible desde el punto de vista de enlaces industriales y tecnológicos (López et al. 2014).

Esa vinculación de Asia con “el resto”, gana viabilidad producto de que este espacio no formó parte de aquella excepción asiática, en términos de la formación histórica de sus estados y procesos de acumulación autorizados geopolíticamente, que permitieron la reconstitución macro-regional. Tanto en América Latina como en África no tuvieron por ello lugar trayectorias nacionales que, producto de esa interrelación, hayan logrado una complejización de la estructura productiva asociada a una contra-industrialización con desarrollo tecnológico endógeno.

Ello opera limitadoramente sobre la posibilidad que, como en Asia, y más allá de las asimetrías internas, se configuren procesos de integración macro-regional sostenibles, a partir de la consolidación de trayectorias nacionales en los que los estados articulen estrategias de industrialización, financiamiento y desarrollo tecnológico que den fortaleza endógena a sus cadenas macro-regionales y su ingreso a las globales.

El impacto, sin embargo, no se circunscribe espacialmente a la ausencia de cambios cualitativos en las trayectorias y la conformación del espacio macro regional, sino que afecta las formas de organización, desarrollo de capacidades, y variables formas de inclusividad a interrelación urbano-regionales. En tal sentido, tanto las inversiones e infraestructuras que buscan dotar de recursos para la resolución de la conflictividad intra nacional y macro regional asiática, (crecientemente urbanizada y con desafíos

en la articulación interregional), conlleva vínculos selectivos con determinados espacios regionales y núcleos urbanos del *resto*, formando las plataformas o nodos sublaternos de los flujos que se movilizan a través de las distintas cadenas de suministro u operan como espacio de inversiones productivas y, fundamentalmente, infraestructurales, de base extractiva.

Como consecuencia de ello, si de la interrelación Sur-Sur propuesta no emerge un proceso de articulación de trayectorias nacionales e integración macro regional que fortalezca la complejidad de la estructuras productivas y tecnológicas, la integración del campo urbano y regional queda sujeto/atrasado por un patrón acumulativo primarizado, infraestructuralmente condicionado a estrategias e imaginarios geopolíticos y geoeconómicos exógenos, sobre el que se van creando renovadas formas de organización y reproducción desigualdoras, tanto en los vínculos inter-regionales e inter-urbanos como en los procesos que tienen lugar al interior de esos espacios.

Para el *resto* del SG no asiático, emerge la necesidad de formar una agenda de abordaje espacial que contemple el conocimiento de cuales son y cuales serán las nuevas formas de urbanización que contendrán los procesos de poblamiento masivo que se proyectan en ese *resto*, siendo América Latina el continente más urbanizado y desigual del planeta, y el Africano el más pobre y con la mayor proyección de crecimiento demográfico (ONU, 2018). En los mismos, conviven y se desafían las lógicas de segmentación, exclusión y conflictos socio-espaciales múltiples y crecientes con las condiciones institucionales y técnicas para desarrollar planificadamente patrones productivos formales y de inclusión - también masivos- (Watson, 2009), vinculando los procesos subnacionales con las dinámicas acumulativas nacionales, macro regionales e inter-macro regionales en las que se insertan.

En ese proceso pasa a ser esencial el descubrimiento de las formas como operan multiescalarmente las redes económicas y políticas, observando el modo en que se combinan aquellas cuyas bases constitutivas asumen formas locales e idiosincráticas con las que

penetran territorialmente en forma transnacionalizada. En ella pasa a ser también central conocer los modos en que se organizan el estímulo a esas redes a partir de reordenamientos escalares en el que instancias supranacionales, nacionales y regionales/urbanas se articulan en variables formas descentralizadoras y recentralizadores, condicionadas por diversos intereses y *path dependences*.

El abordaje de estos aspectos impone un examen *desencapsulado* de los procesos urbanos y regionales, adoptando una perspectiva multiescalar de decisiones y competencias interestatales y de vinculación estatales y privadas, no circunscriptas a determinados cerramientos nacionales o subnacionales. A través de esa apertura espacial la mirada desde la regionalidad del SG requiere un examen situado de las diferentes intersecciones entre redes de flujos y articulaciones de escalas que son gestadas y gestadores de diversos actores que actúan como impulsores, receptores y resistentes localizados de esas intersecciones. La fortaleza en las redes y de las articulaciones escalares hace posible detectar cuáles son sus potencialidades y restricciones para forjar desde el SG, y en combinaciones ascendentes y descendentes, dinámicas regionales y urbanas que integren trayectorias nacionales con capacidades para impulsar redes idiosincráticas de base macro regional, o bien para asumir acoplamientos fortalecedores ante aquellas de orden transnacionales y trans-regionales que seleccionan, perforando y (des)vinculando, territorios y adaptando trayectorias y configuraciones a posicionamientos e imaginarios geopolíticos y estrategias geoeconómicas que estimulan la integración bajo cadenas en las cuáles preservan subalternidad.

El reconocimiento de esos aspectos resulta esencial para dar cuenta del origen y formas de las desigualdades y exclusiones socio espaciales, y comprender en mejor medida como operan obstaculizadora o potenciadoramente los *path dependences* y resistencias organizadas del complejo de actores e intereses regionales y urbanos que integran los escenarios macro regionales y nacionales del *resto* (América Latina y África), en sus

intersecciones con otros escenarios (macro-regionales, nacionales y urbano regionales) del SG (Asia).

CONCLUSIONES

Aún no siendo siempre ensamblables y convergentes, los diferentes abordajes que desde los años 80s y 90s han poblado los análisis sobre la constitución y transformaciones urbanas y regionales bajo el escenario de la globalización, comparten al menos tres ausencias vinculables, cuya incorporación podría marcar una renovada agenda de investigación. Por un lado, la consideración de la(s) dinámica(s) macro-históricas, que permiten observar la forma en que las alteraciones y reconfiguraciones espaciales forman parte de las re-estructuraciones del capitalismo en su larga duración, sus crisis y redefiniciones cíclicas, así como los diferentes componentes geopolíticos y geoeconómicos que acompañan los liderazgos hegemónicos que respaldan el relanzamiento constante de la acumulación material. Junto a ello, o como parte de ello, se ha carecido de una perspectiva superadora del etno/euro centrismo que de lugar a la consideración de las transformaciones urbanas y regionales dentro del repocionamiento macro espacial que, bajo la reestructuración sistémico/cíclica, posiciona al SG como el espacio que reconverge con el norte y asume un control creciente del proceso acumulativo -bajo su apabullante representación demográfica-, al tiempo que en su interior se despliega una divergencia macro regional entre (Asia) y *el resto* (América Latina y África), con innumerables efectos y desafíos estratégicos para las instancias subnacionales.

Una perspectiva multiescalar que articule los efectos sobre -así como las demandas y acciones desde- las dinámicas y transformaciones urbanas regionales que emergen en relación a las diferentes trayectorias nacionales y los específicos y diferenciadores procesos de formación macro regional que han integrado la realidad cíclica del capitalismo. Reposicionado el SG y reconocida esa divergencia, así como las lógicas y requisitorias que

acompañan las formaciones regionales y sus vínculos, se suman insumos vitales para considerar las transformaciones en el escenario urbano y regional de esas macro regiones y sus trayectorias nacionales, al tiempo que marcan desafíos en estos espacios para contribuir a formar estrategias de reposicionamiento global.

Esas estrategias requieren que, desde ese reconocimiento de las especificidades de las trayectorias nacionales y los escenarios macro-regionales, puedan conformarse escenarios urbanos y regionales escalarmente articulados, cuyas redes locales y extra-locales habiliten un patrón acumulativo de mayor complejidad e inclusividad. Un patrón que evite posicionarlos como plataformas exógenamente seleccionadas, insertas en descentralizaciones fragmentadoras, desigualantes y destructivas, o bien presas de un *centralismo autoritario*, que vacía la creatividad territorial en función de las estrategias que desde las diferentes redes de flujos globales (económicas y políticas) potencian de distintas formas los procesos de concentración actoral, espacial e institucional.

Tal vez una pregunta gravitacional para el campo de las estrategias regionales y urbanas del Sur Global, particularmente las del *resto*, deba centrarse en superar las cambiantes inconsistencias/conflictividades y exclusiones (sociales, ambientales y económicas), a partir de insertar esas espacialidades en la construcción de aquellos patrones acumulativos. En todos los casos, esa construcción y el papel urbano regional en ello, deberán inevitablemente considerar los macro juegos geoeconómicos y geopolíticos y su incidencia formativa en el tejido de redes y vínculos multi-escalares que articulan interna y externamente las configuraciones macro regionales y sus trayectorias nacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Abu-Lughod, J. L. (1989). Before European Hegemony: The World System A.D. 1250-1350. New York: Oxford University Press.

- Agnew, J. (1987). *Place and politics. The geographical mediation of state and society*. Boston: Allen & Unwin.
- Allen, J. y Cochrane, A. (2007). *Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power*. *Regional Studies*, 41, 1161-1175.
- Allen, J., Massey, D. y Cochrane, A. (1998). *Rethinking the Region*. London: Routledge.
- Amin, A. (Ed.). (1995). *Post-Fordism A Reader*. Oxford, United Kingdom: Blackwell Publishers.
- Amin, A. (2002). *Spatialities of globalization*. *Environment and Planning*, A34, 385-399.
- Amin, A. (2004). *Regions unbound: towards a new politics of place*. *Geografiska Annaler*, 86B, 33-44.
- Amin, A. y Thrift, N. (eds.) (1994). *Globalization, institutions, and regional development in europe*. New York: Oxford University Press.
- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*. London, New York: Verso.
- Arrighi, G. (1996). *The rise of east Asia: World Systemic and regional aspects*. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 16(7), 6-44.
- Arrighi, G. (1997b) *Globalization, State Sovereignty, and the 'Endless' Accumulation of Capital*, Conference on States and Sovereignty in the World Economy. Irvine, E.U.
- Arrighi, G. (2000). *Globalization and historical macrosociology*. En Janet L. Abu-Lughod, (Ed.), *Sociology for the twenty-first century: Continuities and Cutting Edges* (pp. 117-133). Chicago: Chicago University Press.
- Arrighi, G. y Drangel, J. (1986). *The Stratification of the World Economy: An exploration of the semiperipheral zone*. *Review*, 10(1), 9-74.
- Arrighi, G. y Silver, B.J. (1999). *Hegemonic Transitions: A Rejoinder*. *Political Power and Social Theory*, 13, 307-315.
- Arrighi, G., Ikeda, S. y Irwan, A. (1993). *The Rise of East Asia: One Miracle or Many?* En Palat, R.A. (Ed.) *Pacific-Asia and the Future of the World-System*, pp. 41-65. Westport, CT: Greenwood Press.
- Arrighi, G. (2001). *Braudel, Capitalism, and the New Economic Sociology*. Fernand Braudel Center. *Review* 24(1) 107-23.
- Arrighi G. y Moore J.W. (2001). *Capitalist Development in World Historical Perspective*. En Albritton R., Itoh M., Westra R., Zuege A. (Eds) *Phases of Capitalist Development* (pp.56-75). Palgrave Macmillan, London.

- Arrighi G., Hamashita, T. y Selden, M. (Eds.) (2003). *The Resurgence of East Asia: 500, 150 and 50 Year Perspectives*. London: Routledge.
- Augé, M. (1995). *Non-places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity*. Londres: Verso.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Urbanización rápida y desarrollo: cumbre de América Latina y China. Cumbre de América Latina y China de Políticas y Conocimiento: Impactos de la urbanización rápida y la prosperidad nacional*. Lima, Perú.
- Blanchard, J.-M. F., y Flint, C. (2017). The Geopolitics of China's Maritime Silk Road Initiative. *Geopolitics*, 22(2), 223–245. doi:10.1080/14650045.2017.1291503.
- Bluestone, B., & Harrison, G. (1982). *Capital vs. Community: The Deindustrialization of America*.
- Braudel, F. (1981). *Civilization and Capitalism, 15th-18th vol. I: of Everyday Life*. New York: Harper Row.
- Brenner, N. (1998b). Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe, *Review of International Political Economy*, 5(1), 1-37.
- Brenner, N. (2000). The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 361-378.
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del estado en la Europa occidental post-fordista. *EURE* 29(86), 5-35.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Brenner, N. (2014). *Implosions/Explosions Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'. *Antipode* 33(3), 349-379.
- Brenner, N., Peck, J., y Theodore, N. (2010). Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways. *Global Networks* 10. 182 -222. doi: 10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x.
- Brenner, N., Peck, J., y Theodore, N. (2010). After Neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345. doi:10.1080/14747731003669669.
- Brenner, N., y Schmid, C. (2016). La "era urbana" en debate. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 42(127). <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2123/926>.

- Brenner, N., y Theodore, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City*, 9(1), 101-107. doi:10.1080/13604810500092106.
- Bulkeley, H. (2005). Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks. *Political Geography*, 24, 875-902.
- Cao, Z. (2018). Centralization and decentralization of power structure: A theory of ruling risks and empirical evidence from Chinese history. *Chinese Journal of Sociology* 4(4), 506-564. <https://doi.org/10.1177/2057150X18789048>
- Capello, R. (1999). Spatial transfer of knowledge in high technology milieux: learning versus collective learning processes. *Regional Studies*, 33(54), 379-389.
- Capello, R. y Faggian, A. (2005). Collective learning and relational capital in local innovation processes, *Regional Studies*, 39(1), 75-87.
- Cardoso, F.H. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de la CEPAL* 4, 7-40. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12433>.
- Cardoso, F.H. (1998). Dependencia y Desarrollo en América Latina: Selección, En Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados, 2, 475-499. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2052>.
- Carneiro Corrêa Vieira, V. (2019). From Third World Theory to Belt and Road Initiative: International Aid as a Chinese Foreign Policy Tool. *Contexto Internacional* 41(3) 529-551.
- Castells, M. (1999). La era de la información: economía, sociedad y cultura (Vol. 1). siglo XXI.
- Chen, C.; LeGates, R.; Zhao, M. y Fang, C. (2018). The changing rural-urban divide in China's megacities, *Cities* 81, 81-90. doi:10.1016/j.cities.2018.03.017.
- Chibber, V. (2003). *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Choe, N. M. & Yeung, H.W.C. (2015). *Global Production Networks: Theorizing Economic Development in an Interconnected World*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, K. (1996). The difference that scale makes. *Political Geography* 15(8), 667-70.
- Dahrendorf, R. (1962). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. 1ª edición ed. Madrid: Rialp.

- De Queiroz Ribeiro, L.C. (2014). Las Metrópolis del Pensamiento Urbano Latinoamericano. Reflexiones para una teoría urbana del proceso de metropolización. En Ramírez Velázquez, B.R. y Pradilla Cobos, E. (comp.). *Teorías sobre la Ciudad en América Latina*, pp. 102-140. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Delaney, D., & Leitner, H. (1997). The political construction of scale. *Political Geography*, 16(2), 93-97. doi:10.1016/s0962-6298(96)00045-5
- Dicken, P. y Hess, M. (Eds) (2008). Global production networks: debates and challenges. Special Issue of *Journal of Economic Geography*, 8, 267-440
- Dicken, P., Kelly, P., Olds, K. y Yeung, H. W. C. (2001). Chains and networks, territories and scales: towards an analytical framework for the global economy. *Global Networks*, 1, 89-112.
- Dunford, M. y Liu, W. (2019). Chinese perspectives on the Belt and Road Initiative. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 12(1), 145-167. doi:10.1093/cjres/rsy032.
- Dussel Peters, E. (Coord.) (2014). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Eberstadt, N.; Coblin, A.; Joy-Pérez, C. y Mark Wang, K. (2019). *Urbanization with Chinese Characteristics: Domestic migration and urban growth in contemporary China*. Washington, DC: American Enterprise Institute. <https://www.aei.org/research-products/report/urbanization-with-chinese-characteristics-domestic-migration-and-urban-growth-in-contemporary-china/>
- Escobar, A. (2001). Culture sits in places: reflections on globalism and subaltern strategies of localization. *Political Geography* 20, 139-74.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Fajnsylver, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México, D.F: Editorial Nueva Imagen. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43130>.
- Fernández, V. R. (2015). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, 47(2), 209–230. <https://doi.org/10.1177/0486613414532769>
- Fernández, V. R., & Trevignani, M. F. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *Dados*, 58(2), 499–536. doi: 10.1590/00115258201551.

- Fernández, V.R, Amin, A. y Vigil, J.I. (Comp.) (2008). *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Fernández, V.R. (2017). *La trilogía del Erizo-Zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Madrid: Editorial Anthropos y UNL.
- Fiori, J.L. (1992). Economía política del Estado desarrollista en Brasil. *Revista de la Cepal* 47, 187-201.
- Florida, R. L. (1995). Toward the Learning Region. *Futures*, 27(5) 527-536.
- Florida, R. L. (2002). *The rise of the creative class, and how it is transforming work, leisure, community and everyday life*. New York, NY: Basic Books.
- Forbes Staff. (2013). Las 15 empresas financieras más importantes del mundo. *Forbes México* <https://www.forbes.com.mx/las-15-empresas-financieras-mas-importantes-del-mundo/>
- Gallagher, K.P. y Porzekansky, R. (2010). *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Stanford: Stanford University Press.
- Gereffi, G. (2019). *Global Value Chains and Development: Redefining the Contours of 21st Century Capitalism*. New Delhi: Cambridge University Press.
- Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (1994). *Commodity chains and global capitalism*. Westport, Conn: Praeger.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12, 78-104.
- Glassman, J. (2015). Emerging Asias: Transnational Forces, Developmental States, and Asian Values. *The Professional Geographer*, 68(2), 322-329. doi:10.1080/00330124.2015.1099185
- Gupta, A. y Ferguson, J. (eds.) (1997) *Culture, power, place*. Durham and London: Duke University Press.
- Hadjimichalis, C. y Hudson, R. (2007). Rethinking Local and Regional Development: Implications for Radical Political Practice in Europe. *European Urban and Regional Studies*, 14(2), 99-113. <https://doi.org/10.1177/0969776407076290>.
- Hadjimichalis, C. & Hudson, R. (2014) Contemporary Crisis Across Europe and the Crisis of Regional Development Theories, *Regional Studies*, 48:1, 208-218, DOI: 10.1080/00343404.2013.834044

- Hamashita, T. (1994). The Tribute Trade System and Modern Asia. En Latham A.J.H. y Kawakatsu, H. (Eds.). *Japanese Industrialization and the Asian Economy* (pp.91-107). London: Routledge.
- Harrison, J. (2015) Introduction: New Horizons in Regional Studies, *Regional Studies*, 49:1, 1-4, DOI: 10.1080/00343404.2014.980637
- Harvey, D. (1987). Flexible accumulation through urbanization. *Antipode*, 19(3), 260-86.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B, 3-17.
- Harvey, D. (1998). La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu.
- Henderson, J., Dicken, P., Hess, M., Coe, N. M. y Yeung, H. W. C. (2002). Global production networks and the analysis of economic development. *Review of International Political Economy*, 9, 436-464.
- Herod, A. (1997). From a Geography of Labor to a Labor Geography: Labor's Spatial Fix and the Geography of Capitalism. *Antipode*, 29(1), 1-31. doi:10.1111/1467-8330.00033.
- Hopkins, T. y Wallerstein I. (1986). Commodity Chains in the World Economy Prior to 1800. *Review* 10(1), 157-170.
- Hopkins, T. y Wallerstein I. (1994). Commodity chains: construct and research. En Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (Eds.) *Commodity Chains and Global Capitalism* (pp. 17-20 y 48-50). Westport, CT: Praeger.
- Hopkins, T. y Wallerstein, I. (1977). Patterns of development of the modern world-system. *Review* 1(2), 11-45.
- Horner, R. (2017). Beyond facilitator? State roles in global value chains and global production networks. *Geography Compass*, 11(2), e12307.
- Horner, R., y Nadvi, K. (2017). Global value chains and the rise of the Global South: unpacking twenty-first century polycentric trade. *Global Networks*, 18(2), 207-237. doi:10.1111/glob.12180.
- Houkai, W. (2014). Los cuatro desafíos de la urbanización China. En Nora Ruth Libertun de Duren (Ed.), *Urbanización rápida y desarrollo. Cumbre de América Latina y China de Políticas y Conocimiento: Impactos de la urbanización rápida y la prosperidad nacional*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Howitt, R. (1998). Scale as relation: musical metaphors of geographical scale. *Area* 30 (1), 49-58.

<https://publications.iadb.org/en/publication/16894/rapid-urbanization-and-development-latin-america-and-china-summit>

Hudson, R. (2005). Region and place: devolved regional government and regional economic success? *Progress in Human Geography*, 29, 618-625.

Ikeda, S. (1996). The History of the Capitalist World-System vs. the History of East-Southeast Asia. *Review (Fernand Braudel Center)* 19(1), 49-77.

Jake Lin, V. (2015). Urbanization and Inequality in China's Megacities: A Perspective from Chinese Industrial Workers. En Condie, J. y Cooper, A.M. (Eds.) *Dialogues of Sustainable Urbanisation: Social Science Research and Transitions to Urban Contexts* (pp. 164-168). Sidney: University of Western Sydney.

Jessop B. (2002). The Political Economy of Scale. En Perkmann M. y Sum NL. (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (pp. 25-49). *International Political Economy Series*. Palgrave Macmillan, London.

Jessop, B. (1996). Post-Fordism and the State. En Greve, B. (Ed.) *Comparative welfare systems* (pp.165-184). Basingstoke: Macmillan.

Jessop, B. (1998a). The enterprise of narrative and the narrative of enterprise: Place marketing and the entrepreneurial city. En T. Hall y P. Hubbard (Eds.), *The Entrepreneurial City* (pp. 77-99). Chichester: Wiley.

Jessop, B., Brenner, N. y Jones, M. (2008). Theorizing Sociospatial Relations, *Environment and Planning D Society and Space*, 26(3):389-401.

Jones, M. y Macleod, G. (2004). Regional Spaces, Spaces of Regionalism: Territory, Insurgent Politics, and the English Question. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(4), 433-452.

Jun, Z. (2018, Octubre, 2). How China's balancing act between centralised control and local leadership will be critical to its future. *South China Morning Post*. Recuperado de <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/united-states/article/2166576/how-chinas-balancing-act-between-centralised>.

Kaps, K. y Komlosy, A. (2013). Centers and Peripheres Revisited. *Review (Fernand Braudel Center)*, 36, (3-4), 237-264.

Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe*. Cheltenham: Elgar.

Keating, M. (2001). Rethinking the region. Culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia. *European Urban and Regional Studies* 8, 217-34.

- Kee, H.L., y Tang, H. (2016). Domestic Value Added in Exports: Theory and Firm Evidence from China. *American Economic Review* 106(6): 1402-1436.
- Keil, R. y Mahon, R. (Eds) (2008). *Leviathan Undone? The Political Economy of Scale*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Keil, R., Hamel, P., Boudreau, J. A., & Kipfer, S. (Eds.). (2016). *Governing cities through regions: Canadian and European perspectives*. Wilfrid Laurier Univ. Press.
- Knight, J. y Song, L. (1999). *The Rural-Urban Divide: Economic Disparities and Interactions in China*. Oxford University Press.
- Lee, K-R. & Shin, D.H. (2015). Concentrated growth and spatial disparities in Korea. 55th Congress of the European Regional Science Association: "World Renaissance: Changing roles for people and places". Lisbon, Portugal.
- Leitner, H. y Sheppard, E. (1998). Economic uncertainty, inter-urban competition and the efficacy of entrepreneurialism. En Hall, T. y Hubbard, P. (Eds.), *The Entrepreneurial City* (pp. 285-308). Chichester: Wiley.
- Leitner, H. y Sheppard, E. (2002). The city is dead, long live the network: harnessing networks for a neoliberal era. *Antipode* 31, 495–518
- Leitner, H., & Sheppard, E. (2016). Provincializing critical urban theory: Extending the ecosystem of possibilities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 228-235.
- Leitner, H.; Peck, J. y Sheppard E.S. (eds.) (2007). *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers*. New York: Guilford.
- Lipietz, A. (1994). El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo. Seminario del 12 y 13 de abril de 1994, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- López, A. y Ramos, D. (2014). Argentina y China: nuevos encadenamientos mercantiles globales con empresas chinas. Los casos de Huawei, CNOOC y Sinopec. En Dussel P.E. (Coord.) *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*, pp. 13-59. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Macleod, G. (2014) *Urban and Regional Horizons*, *Regional Studies*, 48:4, 583-586, DOI: 10.1080/00343404.2014.903717
- MacLeod, G. (1998) In what sense a region? Place hybridity, symbolic shape, and institutional formation in (post-)modern Scotland. *Political Geography* 17, 833–63.

- Macleod, G. y Jones, M. (2007). Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'? *Regional Studies*, 41, 1177-1191.
- Macleod, G., y Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23(4), 503-527. doi:10.1191/030913299669861026
- Mann, M. (1988). *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Oxford: Blackwell Pub.
- Massey, D. (2005). *2005: For space*. London: Sage.
- Massey, D. 1995: The conceptualization of place. En Massey, D. y Jess, P. (Eds.) *A place in the world*, pp. 45-85. Oxford: Oxford University Press.
- McNeill, W. (1982). *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force and Society Since AD 1000*. Chicago: Chicago Univ. Press.
- Murphy, A. B. (1991). Regions as social constructs: the gap between theory and practice. *Progress in Human Geography* 15(1), 22-35.
- Mwangi, G. y Olugbenga, A. (2011). *Industrialization, Exports and the Developmental State in Africa: The Case for Transformation*. UMASS Amherst Economics Working Papers, University of Massachusetts Amherst, Department of Economics, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:ums:papers:2011-18>.
- Nagendra, H., Bai, X., Brondizio, E.S. y Lwasa, S (2018). The urban south and the predicament of global sustainability. *Nat Sustain* 1, 341-349 <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0101-5>.
- Nayyar, D. (2013). *Catching Up. Developing Countrys in the world economy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Neilson, J., Pritchard, B., y Yeung, H. W. C. (Eds) (2014). Special issue on global value chains and global production networks in the changing international political economy. *Review of International Political Economy*, 21, 1-274.
- Paasi, A. (1996). Deconstructing regions: notes on the scales of human life. *Environment and Planning A* 23, 239-254.
- Palma, J.C. (1978). Dependency: a Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?' *World Development*, Elsevier, 6(7-8), 881-924.
- Parnell, S. y Robinson, J. (2012). (Re) theorizing Cities from the Global South: Looking Beyond Neoliberalism. *Urban Geography*, 33(4), 593-617.
- Parnreiter, C. (2010). Global cities in Global Commodity Chains: exploring the role of Mexico City in the geography of global economic governance. *Global Networks*, 10(1), 35-53.

- Parrilli, M. D., Nadvi, K., y Yeung, H. W.-C. (2013). Local and Regional Development in Global Value Chains, Production Networks and Innovation Networks: A Comparative Review and the Challenges for Future Research. *European Planning Studies*, 21(7), 967-988. doi:10.1080/09654313.2013.733849.
- Pasierbiak, P. (2019). China's Role in East Asian Economic Integration since AFC - Evolution and Prospects. 11th International Scientific Conference New Challenges of Economic and Business Development: Incentives for Sustainable Economic Growth, Riga, Latvia.
- Peck J. y Tickell, A. (1994). Jungle law breaks out: neoliberalism and global-local disorder. *Area*, 26(4), 317-326.
- Peck, J. (2016). Macroeconomic geographies. *Area Development and Policy*, 1(3), 305-322.
- Peck, J. y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Antipode* 34(3), 380-404.
- Peck, J. (2015) Cities beyond Compare? *Regional Studies*, 49:1, 160-182, DOI: 10.1080/00343404.2014.980801
- Piore, M. y Sabel, C. (1984). *The Second Industrial Divide*. New York: Basic books, 354 pp., hc. (1987). *Journal of Peace Research*, 24(2), 206-206. doi:10.1177/002234338702400213.
- Pomeranz, K. (2000). *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Oxford: Princeton University Press.
- Poon, J., Thompson, E. y Kelly, P. (2004). Myth of the Triad? The Geography of Trade and Investment 'Blocs'. *Transactions of the Institute of British Geographers* 25, 427-444. doi: 10.1111/j.0020-2754.2000.00427.x.
- Popov, V. (2015). *Catching Up: Developing Countries in Pursuit of Growth*. MPRA Paper 65878. University Library of Munich, Germany.
- Pradilla Cobos, E. (2009). La mundialización, la globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(15), 13-36. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18492>.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42073>.
- Pred, A. (1984). Place as Historically Contingent Process: Structuration and the Time-Geography of Becoming Places. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 279-297. doi:10.1111/j.1467-8306.1984.tb01453.xo

- Pyke, F. (1992). *Industrial development through small-firm cooperation, Theory and practice*. Geneva: International Labour Office.
- Ribeiro de Queiroz, LC (2014) *Las metrópolis del pensamiento urbano latinoamericano: reflexiones para una teoría urbana del proceso de metropolización*. En Blanca Rebeca Ramírez Velázquez y Emilio Pradilla Cobos (Comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp.102-140). México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Roy, A. (2009). *The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory*. *Regional Studies* 43(6), 819-830 doi:10.1080/00343400701809665.
- Roy, A. (2011). *Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism*. *International Journal of Urban and Regional Research* 35, 223–236.
- Sack, R.D. (1997). *Homo Geographicus*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sanderson, S.K. (1988). *Macrosociology: An Introduction to Human Societies*. Nueva York: Harper & Row Publishers.
- Sassen, S. (2001). *The Global City*. New York, London, Tokyo. 2° edition. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2007). *El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza*. *EURE* 33(100), 9-34. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000300002>.
- Sassen, S. (2010). *Global Inter-city Networks and Commodity Chains: Any Intersections?* *Global Networks*, 10, 150-163.
- Scott A.J. (1998). *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Scott A.J. (2001). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Scott A.J. (2019). *City-regions reconsidered*. *EPA: Economy and Space* 0(0), 1–27.
- Scott, A.J. (1988). *Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial spaces in North America and western Europe*. *International Journal of Urban and Regional Research* 12(2), 171-186. doi:10.1111/j.1468-2427.1988.tb00448.x.
- Scott, A.J. y Storper, M. (2013). *La naturaleza de las ciudades: el alcance y los límites de la teoría urbana* *Espacialidades*. *Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura* 3(2), 6-33.

- Shunli, Y. (2018). South-south cooperation in the era of global value chains: What can China offer? Asia-Pacific Research and Training Network on Trade (ARTNeT) Working Paper Series177.
- Simone, A.M. y Pieterse, E. (2017). *New Urban Worlds: Inhabiting Dissonant Times* Cambridge: Polity.
- Smith, N. (1996). Spaces of vulnerability: the space of flows and the politics of scale. *Critique of Anthropology* 16(1), 63-77.
- Soja, E. W. (2005). Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (58), 44-75.
- Soja, E. W. (2008) [2000]. *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Soja, E.W. (2013) Regional urbanization and third wave cities, *City*, 17:5, 688-694, DOI: 10.1080/13604813.2013.827854
- Solarz, M.W. y Wojtaszczyk, M. (2015). Population Pressures and the North-South Divide between the first century and 2100. *Third World Quarterly* 36(4), 802–816. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2015.1024452>
- Storper, M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Nueva York: Guilford Press.
- Storper, M., & Scott, A. J. (2016). Current debates in urban theory: A critical assessment. *Urban Studies*, 53(6), 1114–1136. <https://doi.org/10.1177/0042098016634002>
- Stubb, R. (1999). War and Economic Development: Export-Oriented Industrialization en East and Southeast Asia. *Comparative Politics*, 31(3), 337-355.
- Sugihara, K. (2003). The East Asian Path of Economic Development: A Long-term Perspective. En Arrighi, G.; Hamashita, T. y Selden, M. (Eds.). *The Resurgence of East Asia. 500, 150 and 50 Year Perspectives* (pp. 78-123). London and New York: Routledge.
- Sum, N.-L. (2018). The intertwined geopolitics and geoeconomics of hopes/fears: China's triple economic bubbles and the "One Belt One Road" imaginary. *Territory, Politics, Governance*, 1-25. doi:10.1080/21622671.2018.1523746.
- Sun, Y., Grimes, S. (2018). *China and Global Value Chains. Globalization and the Information and Communications Technology Sector* London: Routledge. doi:10.4324/9781315267418.

- Swyngedouw, E. (1996). *Reconstructing Citizenship, the Re-scaling of the State and the New Authoritarianism: Closing the Belgian Mines*. *Urban Studies* 33, (8), 1499-1521.
- Swyngedouw, E. (1997). *Neither Global nor Local: "Glocalisation" and the Politics of Scale*. En Cox, K. (Ed.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local* pp. 137-166. New York and London: Guilford/Longman).
- Taylor, P.J. (1991). *A theory and practice of regions: the case of Europe*. *Environment and Planning D: Society and Space* 9, 183–95.
- Taylor, P.J. (1997). *Hierarchical tendencies amongst world cities: a global research proposal*. *Cities*, 14(6), 323–332. doi:10.1016/s0264-2751(97)00023-1.
- Taylor, P.J. (2004). *World City Network: A Global Urban Analysis*. New York: Routledge.
- Thrift, N. J. (1983). *On the determination of social action in space and time*. *Environment and Planning D: Society and Space*, 1(1), 23-57. doi:10.1068/d010023
- Tickell, A. y Peck, J. (1995). *Social regulation after fordism: regulation theory, neoliberalism and global local nexus*, *Economy and Society* 24, 357-386.
- Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press.
- Tilly, C. (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tilly, C. (1996). *Coerção, Capital e Estados Europeus / Charles Tilly; (tradução Geraldo Gerson de Souza)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- United Nations Human Settlements Programme. (2007). *The State of the World's Cities 2006/2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda (Vol. 3)*. Routledge.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*. New York: United Nations.
- Varró, K. y Legendijk, A. (2012). *Conceptualizing the Region – In What Sense Relational?* *Regional Studies*, 47(1), 18–28. doi:10.1080/00343404.2011.602334.
- Wallerstein, I. (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press

- Wallerstein, I. (2011). Structural Crisis in the World-System. Where Do We Go from Here? *Monthly Review* 62(10). <https://monthlyreview.org/2011/03/01/structural-crisis-in-the-world-system/>
- Watson, V. (2009). Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues. *Urban Studies* 46, 2259–2275. <https://doi.org/10.1177%2F0042098009342598>
- Werner, M. (2016). Global production networks and uneven development: exploring geographies of devaluation, disinvestment and exclusion. *Geography Compass* 10, 457–469.
- Werner, M. (2018). Geographies of production I: global production and uneven development. *Progress in Human Geography* 43(5), 948–958. doi:10.1177/0309132518760095.
- Werner, M., Bair, J. y Fernández, V.R. (2014). Linking up to development? Global value chains and the making of a post-Washington consensus. *Development and Change* 45: 1219-1247.
- Wong, R. Bin (1999). *China Transformed: Historical Change and the Limits of European Experience* (1 edition). Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank (2015). *East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth*. Urban Development Series. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-0363-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
- Yamamoto, D. (2012). *Geographical Political Economy of Regional Inequality in Postwar Japan*. ICES Working Paper 167. Hamilton: Colgate University.
- Yeung, H.W.C. (2015). Regional development in the global economy: a dynamic perspective of strategic coupling in global production networks. *Regional Science Policy & Practice* 7, 1–23.
- Yuzhu, W. (2011). China, Economic Regionalism, and East Asian Integration. *Japanese Journal of Political Science* 12, 195–212. doi:10.1017/S146810991100003X.
- Zhang, Y. (2010). *China and Asian Regionalism*. London: World Scientific.

MULTIESCALARIDADE E MULTIDIMENSIONALIDADE NAS POLÍTICAS E NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – ACELERAR A TRANSIÇÃO DE PARADIGMAS

Arilson Favareto

INTRODUÇÃO¹

Há momentos na história da ciência em que certas categorias ou conceitos passam a ser partilhados e usados com crescente regularidade por pesquisadores de correntes teóricas distintas. Por vezes estas mesmas ideias são incorporadas também como termos aplicados ao vocabulário dos gestores de políticas públicas. Se por um lado isso é positivo, pois significa que certos domínios da realidade estão recebendo atenção, há aí um risco embutido: o de que se incorra em certa polissemia, com usos das mesmas palavras para nominar processos que são entendidos de forma diferente por quem os utiliza; ou, pior, que ocorra uma relativa banalização a respeito dos conteúdos em questão, pois nem sempre se explicita, no caso de cientistas, qual é a teoria que permitiria explicar os encadeamentos causais entre estes domínios da realidade e outros aspectos fundamentais para seu entendimento. Estaria ocorrendo isso atualmente, no campo das ciências sociais aplicadas aos fenômenos espaciais, com a disseminação do uso de categorias e conceitos como **multidimensionalidade**, **multiescalaridade** e **desenvolvimento territorial**?

O objetivo destas páginas não é, como muitas vezes se faz, explicitar definições sobre essa tríade de ideias. Bem mais modesto,

¹ Este texto é a versão escrita de comunicação feita pelo autor durante o IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, promovido pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, em 2019.

mas também menos descritivo, o intuito aqui é apresentar uma determinada maneira de conectar estes três domínios empíricos – escalas, dimensões e territórios - à luz de um enfoque teórico: aquele que tem nas variáveis **atores**, **ativos** e **instituições** os elementos que permitem explicar como aquelas esferas do real se conectam de maneira relacional em processos de desenvolvimento.

Para expor esta ideia, o texto está organizado em duas seções principais, além desta breve introdução e de uma conclusão. Na primeira seção buscamos contextualizar porque multidimensionalidade, multiescalaridade e território passam a ser categorias ou conceitos tão utilizados nas últimas duas décadas, apesar de terem uma história mais antiga, e alguns cuidados necessários em seus usos. Na seção seguinte apresentamos nossa maneira de olhar para as interdependências entre eles, e para isso nos apoiamos nas novas teorias sobre desenvolvimento. Na conclusão, por fim, deixamos em aberto algumas questões pertinentes sobre a realidade brasileira, encerrando com o argumento de que vivemos um momento de transição, nas teorias e nas práticas de desenvolvimento. As antigas abordagens já são claramente insuficientes perante os novos conteúdos dos fenômenos espaciais contemporâneos. Mas é preciso superar os riscos de polissemia e banalização das novas ideias e avançar em uma efetiva mudança de paradigmas, entendidos como visão partilhada sobre um determinado fenômeno, tal como definia Thomas Kuhn. Esta exigência não é apenas epistemológica, como se irá argumentar, pois dela depende que se possa também acelerar a transição nas práticas do desenvolvimento, se quisermos alcançar um horizonte de maior coesão social.

1. Sobre as conexões empíricas entre dimensões, escalas e território

Ninguém nega que as mudanças no capitalismo, experimentadas desde o último quarto do século XX e intensificadas na virada para o século XXI, trouxeram enormes desafios para a atualização dos

quadros cognitivos de interpretação de vários processos econômicos e sociais. E nisso, um aspecto central envolve as metamorfoses na manifestação espacial destes fenômenos. Não seria exagero dizer que tais mudanças simplesmente solaparam as bases tradicionais das teorias do planejamento regional, urbano e rural, como bem o demonstra o trabalho de Carolina Galvanese (2018), escolhido como melhor tese da área de Planejamento Urbano e Regional no prêmio Capes de 2019.

No planejamento regional, a ideia de que, desde o Estado, seria possível corrigir assimetrias inter-regionais e, por aí, favorecer maior convergência nas taxas de crescimento entre territórios – tal como praticado pelas políticas clássicas dos anos 1950 a 1970, na Europa e no Brasil - deu lugar a uma explosão da heterogeneidade espacial, com novos polos dinâmicos convivendo lado a lado com bolsões de pobreza e estagnação. Como resultado, alguns argumentam a necessidade de uma reinvenção dos instrumentos de ação pública, capazes de multiplicar o número de regiões que ganham, expressão usada no famoso livro de Benko & Lipietz (1994). Outros simplesmente propugnam pelo fim das políticas de desenvolvimento regional, argumentando que não há como fazer frente à força avassaladora das dinâmicas de concentração e que o melhor seria assumir de vez que o jeito mais eficiente consiste em simplesmente compensar as regiões que perdem com boas políticas sociais, como no relatório do Banco Mundial (2009), dedicado ao tema.

No planejamento urbano, a novidade teórica e política trazida com os intérpretes da urbanização dos anos 1970, à esteira de Lefebvre (1971) e Castells (1983), viu seus prognósticos implícitos caírem por terra. Conceitos inovadores como periferia e marginalidade traziam como inovação explicativa a identificação de que as populações vivendo sob tal condição seriam os novos protagonistas da transformação social, substituindo o tradicional operariado e suas formas de organização, então já em declínio com a crise do capitalismo industrial. Os então chamados novos movimentos sociais e a democracia participativa permitiriam, ao reivindicar o direito à cidade, questionar aspectos centrais do

padrão de acumulação capitalista que tinha nas formas típicas de produção do espaço um de seus determinantes. Veio a democratização e seus avanços inegáveis. Mas, com ela, veio também certa domesticação e desencantamento com os limites da participação e das reivindicações daqueles movimentos. Hoje ideias como planejamento subversivo (Randolph, 2007) e a retórica da insurgência (Miraftab, 2009) tentam reposicionar aquele mesmo argumento, desta vez sob um olhar mais cético quanto ao Estado, mas ainda com a mesma fé na contestação que, até aqui, pouco pôde perante a força também avassaladora da financeirização que comanda as dinâmicas urbanas atuais.

No planejamento rural, por sua vez, a virada do século também trouxe novidades como a retórica da nova ruralidade e conceitos promissores como a multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais. Argumentava-se, não sem razão que o velho paradigma agrário não dava mais conta de explicar um conjunto de fenômenos que implodiam a velha unidade de análise: as unidades de produção agropecuária e suas articulações com o processo de acumulação capitalista. Agora boa parte das rendas vem de atividades não-agrícolas, e outros critérios passaram a justificar e orientar as políticas para o rural, como a questão ambiental (Favareto, 2007). Mais ainda, novas dinâmicas demográficas sinalizavam certo renascimento rural, após anos de êxodo e esvaziamento dos campos. Em vez do atraso e da rusticidade, o rural do século XXI seria cada vez mais valorizado por suas várias funções e pelos atrativos associados às amenidades crescentemente buscadas por populações urbanas fugindo do stress, da poluição e da violência dos grandes centros. Mas, trinta anos depois da emergência destes conceitos, a nova ruralidade revelou-se mais ambígua do que parecia, em uma combinação pouco convergente com uma velha ruralidade expressa no peso do poder agroexportador, na homogeneização de vastos espaços tomados por esta atividade, e nos efeitos negativos deste mesmo setor sobre o meio-ambiente e a desigualdade.

Nestes três domínios específicos dos fenômenos espaciais três conceitos passaram a ser usados para melhor captar algumas das tendências em curso: multiescalaridade, multidimensionalidade e território. Em geral, novos enfoques como estes, que se apoiam numa ampliação da base empírica implícita no prefixo “multi”, pedem teorias e métodos ainda mais robustos para que se possa alcançar grau mais amplo e sistemático de compreensão do real, pois agora são mais diversificados os domínios com os quais se precisa operar. No entanto, talvez seja correto dizer que não temos, ainda, nem teorias, nem políticas à altura dos grandes desafios civilizatórios e explicativos por estas transformações do capitalismo contemporâneo. Nos encontramos em um processo que em outros textos qualifiquei como sendo uma transição de paradigmas. E em toda transição, o movimento é incompleto, com novas questões, hipóteses e ensaios de interpretação, mas ainda sem um arcabouço teórico devidamente armado com a coerência e consistência devidas.

Como já foi dito, a pretensão aqui não é elaborar essa teoria, obviamente. De forma bem mais modesta, o que se pretende é mostrar como estes três domínios podem ser operados com base em um enfoque relacional, forjado a partir de uma combinação envolvendo as novas teorias do desenvolvimento. Mas é preciso sublinhar: esta não é a única conexão possível – em vez de analisar multidimensionalidade, multiescalaridade e territórios nos processos de desenvolvimento, pode-se fazê-lo por exemplo analisando processos de elaboração e implementação de políticas públicas, de formação de identidades, de moldagem de fenômenos de resistência, entre tantos outros. Trata-se de mera opção derivada da afinidade com um objeto e com os problemas que ele traz. Antes, porém, é interessante dizer algo sobre questões e temas que estas três ideias provocam para posteriormente avaliar em que medida as teorias sobre desenvolvimento permitem manejá-las.

Começando pela ideia de multidimensionalidade, dizer que os processos de desenvolvimento são multidimensionais não passará de uma platitude se, após tal afirmação, não se encarar decisivamente o alerta de Amartya Sen (1992): não é só que há

várias dimensões que importam; a grande questão está no fato de que não é possível promover todas elas a contento simultaneamente, porque os recursos são escassos, e porque há uma diversidade de seres humanos e do que, nessa diversidade, cada um deles valoriza. Dito de outra forma, não basta dizer que não é só aumento da renda o que importa, mas também educação, saúde, proteção social, emprego, respeito à diversidade, entre tantos outros aspectos. A questão é como decidir, por exemplo no âmbito das políticas públicas, e diante de uma capacidade de investimento que será sempre limitada, se é melhor colocar mais recursos em medidas que levem à ampliação do emprego, ou em expansão da rede pública de saúde, ou em melhoria da educação. Isto é, há um certo dilema e uma tensão entre os diferentes domínios ou ordens de liberdade de que os indivíduos desfrutam ou podem querer desfrutar.

Como então se define a variável focal, aquela considerada mais relevante? Para as abordagens mais tradicionais, unidimensionais, a resposta é fácil: basta olhar para a renda, pois tudo o mais vem por acréscimo. Mas a experiência concreta mostra que não é assim. Vários são os casos em que o aumento da renda não veio acompanhado de mais bem-estar, como alertou Sen. Logo, se não há uma variável que se imponha univocamente sobre as demais, e se há uma diversidade de critérios legítimos para eleger esta ou outras, a única saída, diz nosso autor, é o debate público, quando se trata do futuro, ou a análise aplicada, quando se trata de fenômenos presentes ou passados. De toda forma, o que fica é o alerta: mais do que dizer que várias dimensões importam, é fundamental analisar a tensão entre elas nos momentos e espaços de se fazer escolhas e suas consequências.

Quanto à multiescalaridade, também não passará de abstração vazia afirmar que os processos de desenvolvimento envolvem várias escalas se, junto a tal afirmação, não se encarar decisivamente a ponderação trazida por analistas como Jessop (1994): sabemos muito pouco sobre a estrutura destas interdependências, mas é certo que elas implicam em recomposição dos escalamentos e dos requisitos de sua

governança multinível. Smith (1992) e Brenner (2010), por sua vez, falam do reescalonamento do Estado e da importância de olhar como os interesses do capital se articulam nas diferentes escalas. Mas a depender da perspectiva teórica que se adote, os processos sociais locais, as formas de regulação nacional, ou os determinantes associados à escala global ou à internacionalização irão pesar mais ou menos.

É aqui que a ideia de território, a terceira da tríade mencionada logo acima, surge como categoria síntese útil à análise dos fenômenos contemporâneos. Porque ela permite mobilizar uma teoria social de interpretação das articulações entre escalas, dimensões e *drivers* do capitalismo contemporâneo. Por certo há várias maneiras de conceituar território, ideia relativamente antiga e com ramificações na geografia, na antropologia e em outras ciências sociais, mas quando associado à ideia de desenvolvimento, falar em territórios implica olhar para quatro ordens de interdependências e uma ideia corolário.

Interdependências entre o local e extra local – Embora a ideia de território coloque ênfase nos aspectos endógenos a esta unidade de análise, segundo muitas abordagens, seria um erro analisá-la de maneira autárquica. Nenhum território é autônomo e as articulações entre escalas não se fazem entre unidades estanques; diferente disso, em cada território se condensam os processos que emanam de várias escalas geográficas. Por isso a ideia de categoria ou conceito síntese. Na realidade empírica o global, o nacional, o regional ou outras escalas assumem uma concretude que a análise teórica precisa decompor deslindando seus nexos causais para, aí sim, identificar processos, atores, determinantes que precisam só podem ser revelados assim, analiticamente. Mas isso só será feito a contento com base em um olhar para estas interdependências, para estas relações de sustentação mútuas entre local e o que é externo ao local. Aqui há uma questão importante: na direção oposta à da autonomia, muitas análises vão olhar para o território como espaço de manifestação de tendências externas, seja como lugar de incidência de políticas públicas, seja como local de expressão da dinâmica do capital. O risco neste tipo de olhar é esvaziar o

conteúdo explicativo dos territórios: eles se tornariam, nessas abordagens, passivos, meros objetos de explicitação destes fenômenos externos. O convite contido no bom uso do conceito territórios é olhar para a determinação mútua entre o local e o extra local, admitindo, inclusive, que o tecido social local pode reorientar, rechaçar, ou simplesmente absorver estas forças externas. Já é uma visão melhor, mas é igualmente limitada, por fim, a visão segundo a qual os territórios são resistência à dominação que vem de fora. Limitada porque deixa de lado a heterogeneidade de interesses interna aos territórios, e também o fato de que as influências externas nunca são unívocas – há sempre forças sociais em disputa, dentro e fora dos territórios. A estes processo em que os territórios funcionam de maneira ativa, interagindo e refratando, ao menos em alguma medida, as forças exógenas, demos o nome, em outros trabalhos, de **percolação** (Favareto et al., 2015); isto é a capacidade substantiva que têm os territórios em absorver ou interagir, por meio de seu tecido local, com as demais escalas e processos que sobre eles incidem.

Interdependências entre sociedade e natureza – Territórios são unidades formadas por sistemas sociais e pelos sistemas naturais sem os quais não há atividade econômica - que transforma permanentemente materiais e energia em coisas que têm valor de uso e valor de troca -, e sem os quais tampouco há vida humana - impossível sem os serviços ecossistêmicos prestados pela natureza, como a regulação térmica e do regime de chuvas, o fechamento do ciclo de determinados elementos químicos, entre outros aspectos absolutamente decisivos e insubstituíveis. É por isso que não se deve separar como pilares ou domínios estanques o ambiental, o social e o econômico; porque os territórios são a unidade entre estes domínios. A depender da escala que se está tomando em conta, isso pode implicar reconciliar também unidades antes apartadas como o rural e o urbano: pois o primeiro é a fronteira da relação entre sociedade e natureza, e o segundo representa seu mais alto grau de artificialização, mas um não existe sem o outro – as populações rurais precisam dos centros urbanos como mercados, como

oportunidades de acesso a certos bens e serviços; e o urbano depende do rural para prover matérias, energia e os serviços ecossistêmicos fundamentais à vida humana.

Interdependências entre dimensões da realidade – Sociedade e natureza, econômico e social, o político e o cultural, qual dessas dimensões preside a conformação da dinâmica dos territórios se há tantos domínios que importam e se não é correto simplesmente listá-los sem desvelar a estrutura das relações entre eles? Um caminho possível consiste em compreender que sempre que se usa a expressão território, está em questão a disputa entre os agentes pelo controle de seus recursos. E, nesses termos, o que dá unidade ao território é justamente a forma como nele se estrutura um determinado modo de dominação. Essa é a ideia corolário, também apresentada em Favareto et al. (2015). No entanto, dizer que o poder explica o território ainda significa ficar na aparência do fenômeno. A questão consiste justamente em desvelar de que forma certos grupos sociais mobilizam os recursos do território – materiais e imateriais, físicos e simbólicos – para justificar e sustentar a dominação. O poder não é algo que simplesmente se impõe de um grupo a outro. Mas algo que se sustenta, de maneira conflitiva e em permanente disputa, em constante reinvenção, neste conjunto de interdependências entre dimensões do real.

Feitas estas advertências sobre o uso dos conceitos e alguns cuidados a tomar, a próxima seção apresenta uma tentativa de explicar como estas interdependências funcionam em processos de desenvolvimento territorial. Esta tentativa representa uma forma de operar com o enfoque relacional, isto é, apoiado nas interdependências e relações, em lugar da aposta em uma variável chave apenas.

2. O que é o enfoque relacional do desenvolvimento territorial

Um enfoque relacional do desenvolvimento territorial, para operar de maneira analítica e substantiva com as ideias de multidimensionalidade, multiescalaridade e territórios, tal como exposto, se sustenta em dois corpos teóricos complementares: as

novas teorias do desenvolvimento, uma teoria de médio alcance sobre as dinâmicas territoriais.

2.1. Os aportes das novas teorias do desenvolvimento

O campo das chamadas teorias do desenvolvimento se firma no pós segunda guerra mundial, em torno da preocupação sobre como reconstruir as economias destruídas com aquele brutal conflito e, ao mesmo tempo, evitar novas crises econômicas profundas que poderiam favorecer tensões sociais como as que estiveram na base da ascensão do nazismo. Também procurava formas de dar respostas a problemas sociais imediatos, elevando o padrão de vida da classe trabalhadora de forma a fazer frente à propaganda socialista que, não só se avizinhava no leste europeu, mas tinha também forte penetração no chamado ocidente, por meio dos partidos de inspiração marxista ou dos sindicatos.

De maneira um tanto esquemática pode-se dizer que desde então há ao menos quatro grandes tradições no campo das teorias sobre desenvolvimento. A primeira, de inspiração liberal e fortemente amparada nos marcos da teoria neoclássica em economia, é aquela que reduz tudo a como promover o crescimento econômico. E, para isso, concentra toda a aposta na liberdade dos mercados. De maneira muito simples, o núcleo do argumento é que havendo liberdade para investir, isto mobilizaria os atores privados a mobilizar seu capital gerando riquezas, criando empregos e, por aí, melhorando a qualidade de vida das pessoas. Crises são, nesta visão, momentos de ajuste no comportamento dos agentes; nada que justifique uma forte e decisiva presença do Estado de maneira duradoura. Aplicadas ao campo da questão regional, tais teorias repetiriam o que disse um ministro de Estado liberal nos anos 1990, mas naquela ocasião referindo-se à política industrial: dizia ele que a melhor política industrial consiste em não ter uma; o mesmo valeria, segundo tal vertente, para políticas regionais.

Mas, por considerar que certas crises são, além de bastante frequentes, algo que gera um custo social severo e, ao menos em

certa medida evitável, surgiu a segunda vertente: aquela que argumenta justamente pela necessidade de que certas formas de regulação, incentivo e investimento se contraponham às crises cíclicas e permitam aproximar as taxas privadas e as taxas sociais de ganhos. Tendo nas teorias keynesianas um de seus principais pilares, estas abordagens heterodoxas também apostam na importância do crescimento econômico como algo central. Mas somente um certo tipo de crescimento econômico pode levar às convergências entre ganhos privados e sociais e à coesão desejada: aquele que se apoia em uma maior complexificação das estruturas produtivas. Por isso, nestas abordagens, a industrialização é tão importante: ela permite gerar mais elos nas cadeias produtivas, gerando empregos, criando valor, distribuindo as oportunidades econômicas entre um número mais amplo de agentes. Estas abordagens sustentaram as políticas e os padrões de organização social durante a chamada era de ouro do capitalismo mundial, na qual ocorreu o fantástico salto nas condições de produção e produtividade da indústria mundial e que se fez acompanhar de uma elevação do nível de vida sem precedentes, sobretudo nos países mais ricos do mundo. Elas se traduziram na mais bem sucedida geração de políticas regionais aplicadas mundo afora, inclusive no Brasil, ainda que, por aqui, com limites estruturais.

Duas coisas abalaram este modelo, nos últimos trinta anos do século passado. A reprodução social do capital deixou de necessitar direta e imediatamente de uma constante expansão da sua base física: em um primeiro momento a revolução da microeletrônica pôs fim ao fordismo e permitiu que se produzisse cada vez mais com menos gente – e também com menos regiões, como acrescentaria Paul Krugman, anos mais tarde; e, em um segundo momento, com o deslocamento do eixo de acumulação para a esfera do capitalismo financeiro, aprofundando ainda mais essa apartação entre riqueza e expansão do bem-estar material coletivo – como bem o demonstra os livros de Thomas Piketty (2014; 2019). Além disso, muitos países que haviam crescido bastante e se industrializado, mesmo que parcialmente, vinham experimentado

simultaneamente a complexificação de suas estruturas produtivas, um aumento significativo do produto bruto per capita, mas também uma explosão das desigualdades, limitando os efeitos do crescimento sobre o bem-estar das pessoas – novamente o caso do Brasil, por exemplo.

Desse desencantamento com o crescimento econômico como base da expansão do bem-estar surgiram as duas mais importantes vertentes contemporâneas do pensamento sobre desenvolvimento: as teorias que chamaremos aqui de novas abordagens, e o pensamento pós desenvolvimentista.

O pensamento pós desenvolvimentista tem uma grande vantagem e um severo limite. A vantagem consiste em trazer para o debate público temas de enorme valor ético e social como os limites do crescimento econômico face à crise ambiental, a necessidade de se respeitar valores e modos de vida diversos, o custo da ideologia do crescimento e dos padrões de consumo predominantes no capitalismo contemporâneo. Seu limite está em não oferecer bases teóricas para se elevar os níveis de satisfação das necessidades materiais de um mundo em acelerado crescimento demográfico. Retóricas como o decrescimento fazem todo o sentido em escala planetária ou em um grupo muito seleto de países, mas dizem pouco para o caso de países e regiões mais pobres onde algum tipo de crescimento de suas economias seguirá sendo muito importante ainda. Também sobre os limites, há em algumas de suas vertentes certa idealização em torno de modos de vida de populações tradicionais. Pois é preciso reconhecer que em muitas delas há privações materiais e, inclusive, opressão sobre certos segmentos como mulheres e jovens.

Por tudo isso é a quarta das abordagens sobre desenvolvimento aquela que mais interessa aqui. Ela tem como expoentes autores como Amartya Sen, Douglass North, Daron Acemoglu, Thomas Piketty, entre outros. Nem todos se reivindicam como autores da economia do desenvolvimento. Mas é disso que se trata quando todos têm como núcleo comum de seu pensamento as formas pelas quais seria possível expandir o bem-

estar das pessoas, por meio de transformações nos padrões de organização social.

Dentre todos estes, talvez o mais conhecido e citado seja Sen e sua bela definição de desenvolvimento como expansão das liberdades. Mas a maior parte das pessoas passa ao largo da parte mais complexa de sua teoria, já mencionada páginas atrás: se existe uma diversidade de seres humanos e, com isso, vários critérios que se pode adotar para considera algo justo e desejável, como tomar decisões públicas que favoreçam as liberdades em um contexto de escassez de recursos? Ao afirmar que há um grupo de liberdades substantivas e fundamentais, como algo a que todos os indivíduos deveriam ter direito, independente da diversidade contextual, Sen dá uma parcial resposta. Outra parte de sua resposta consiste em dizer que, mesmo nestes casos, é impossível padronizar *a priori* quais seriam os níveis mínimos de educação, de renda e outros fatores que cada indivíduo deveria ter para poder gozar tais liberdades. Indo mais longe ainda, Sen diz que não basta ter um *quantum* destes ativos, mas que é necessário poder se mover no espaço social em condições de usá-los e convertê-los em realizações coerentes com o que as pessoas consideram o melhor para si. Logo, não é só uma questão individual de se ter certos níveis de renda ou educação ou mesmo saúde, porque também importa o ambiente social: democracia e desigualdades, portanto, pesam decisivamente para que os indivíduos tenham as capacitações necessárias a fazer o que consideram o melhor para si. E a única forma de arranjar essa complexa teia de condicionantes às liberdades individuais é, diz ele, a construção de uma razão pública na qual as sociedades contratualizem, pactuem, partilhem um sentido no qual isso possa ocorrer.

Não é muito diferente o argumento de Piketty (2019) em seu mais novo livro, *Capital e ideologia*. Se no anterior, *O capital no século XXI*, ele chamava a atenção para o fato de que o capitalismo contemporâneo vinha anulando todos os ganhos conquistados no decorrer do século XX em termos de redução das desigualdades (Piketty, 2014), na nova obra ele argumenta que não há fatalismo

nisso; trata-se de algo reversível pela ação política. Após recorrer a uma longa história das desigualdades, ele chega ao período contemporâneo para afirmar que os termos atuais são insustentáveis, porque significam uma restrição crescente às possibilidades de incorporação das pessoas à vida social. E que, mais cedo ou mais tarde, este caráter excludente se transformará em contestação abalando a legitimidade das formas de justificação das desigualdades em seus termos atuais. Para ele, a única saída sólida possível, capaz de reconfigurar os termos da vida social de forma a garantir expansão do bem-estar, é um socialismo participativo, renovado; distante de qualquer forma de estatismo à moda antiga, mas impondo fortes controles sociais e contrapartidas ao capital.

É verdade que nem Sen, nem Piketty discutem o tema da mudança e de como poderia ser possível chegar a este novo padrão. Mas autores como Douglass North, Daron Acemoglu e James Robinson, sim. Há pelo menos três ideias, nesses autores, úteis para pensar os processos de desenvolvimento contemporâneos e os caminhos da mudança e que deveriam ser mais valorizadas no debate brasileiro, por exemplo.

Primeira ideia: após a derrocada do chamado socialismo real, o que se tem é uma diversidade de estilos de capitalismo, e nisso, uma distinção fundamental envolve as sociedades que se organizam a partir de regras políticas e econômicas que favorecem maior e melhor incorporação das pessoas à vida econômica e social, e aquelas que bloqueiam os caminhos para que isso aconteça. North et al. (2009) chamam o primeiro grupo de sociedades de acesso aberto e a segunda como sociedades de acesso limitado. Acemoglu & Robinson (2012) dizem que as primeiras se baseiam em instituições econômicas e políticas inclusivas e o segundo grupo em instituições extrativas.

Segundo argumento: instituições econômicas são dependentes e derivam das instituições políticas existentes em uma dada sociedade, e não o contrário. São as instituições políticas que distribuem os direitos de propriedade de forma mais concentrada

ou de forma a evitar privilégios excessivos; são elas que estimulam a mobilização do capital na direção da simples acumulação ou criam formas de recompensá-lo preferencialmente quando é aplicado na produção de bens e oportunidades para grupos sociais mais amplos; são as instituições políticas, enfim, que definem o uso do fundo público e dos instrumentos de regulação da vida em sociedade de forma a favorecer grupos mais restritos ou grupos sociais mais amplos.

Terceira ideia: esta distribuição dos resultados econômicos afeta decisivamente a capacidade de que grupos sociais, por meio de suas formas de organização coletiva, possam exercer poder sobre o poder do Estado, controlando-o. Aqui o Estado não é, portanto, externo à sociedade, neutro; nem tampouco é somente o instrumento de dominação de uma classe sobre outra. Tem-se aqui uma equação mais complexa, e algo desconcertante. Nas sociedades em que há maior concentração na distribuição dos ativos sociais e dos resultados dos processos econômicos (capital, mas também educação, reconhecimento entre outros), coalizões mais restritas de atores usam estes mesmos ativos para controlar o Estado e, por aí, sustentam instituições políticas e econômicas que mantêm este padrão, esta ordem social, este círculo vicioso de extração, diriam Acemoglu & Robinson (2012). Nas sociedades em que há, inversamente, desconcentração na distribuição dos ativos e dos resultados, mais segmentos sociais têm os meios para influir na vida pública. Neste caso, o Estado e seu o monopólio de uso e aplicação do fundo público e de elaborar e fazer cumprir regras sociais, são então moldados de maneira a atender aos interesses destas coalizões mais amplas de atores, gerando um ciclo virtuoso. Por que essa equação é mais complexa? Porque ela envolve uma gama mais heterogênea de forças sociais, e não somente as duas grandes classes sociais antagônicas em disputa. Importa muito a composição entre segmentos de classes nesta dinâmica. E esta composição é sempre móvel. E por que ela é desconcertante? Pela dependência de caminho que há em ambos os ciclos – no desejável ciclo virtuoso e também no perverso ciclo vicioso. Por isso é tão

difícil haver mudança social; porque há um reforço permanente em cada caminho já trilhado, virtuoso ou não. Pior: se as classes menos favorecidas são destituídas de ativos, trunfos ou capitais, como elas reuniriam poder suficiente para alterar a ordem social? Para identificar as possibilidades de mudança, é preciso, pois, que se interrogue sempre onde e como estão se dando as fissuras e rearticulações entre frações das classes dominantes e dominadas. Há um atrito permanente, e recomposição constante das bases da dominação nesta visão. Nessas fissuras e nas articulações entre frações, nos dois polos, operam as oportunidades políticas.

Quarta ideia: nesta dinâmica dos processos de desenvolvimento, a mudança inclusiva implica quebrar o ciclo vicioso, no qual poucos ganham, algo raro, mas não impossível. Se as formas de organização social se estabilizam de acordo com as instituições existentes, mais ou menos inclusivas, se os processos sociais que sustentam estas instituições são sempre comandados pela ação humana exercida por coalizões de atores e não por fatalismos de qualquer tipo, e se a distribuição desigual dos ativos tende a reforçar sempre as coalizões dominantes, sejam elas amplas nas sociedades inclusivas ou mais restritas nas sociedades de acesso limitado, de onde vem a mudança nas ordens sociais? Segundo os mesmos autores, de três caminhos diferentes, nenhum deles com um bom desfecho garantido. Pode haver **choques exógenos** que alteram o equilíbrio de uma ordem social, como guerras, crises econômicas de grandes proporções, crises humanitárias. Nestes contextos, alguns setores das velhas elites têm seus ganhos abalados e são obrigados a promover reacomodações, desalojando alguns dos velhos aliados, e procurando novos, por exemplo entre os grupos que antes não eram tão bem posicionados. A grande depressão dos anos 1930 promoveu rearranjos nas coalizões, por exemplo no Brasil, fazendo com que parte da elite cafeeira se convertesse em atores da industrialização, necessitando, para isso, de uma classe média e de uma classe trabalhadora com outro perfil, que não cabia no Brasil agrário de outrora. Na Europa ocidental do pós guerra as ameaças do nazismo e do socialismo forçaram as elites capitalistas industriais a ceder uma parte de seus ganhos potenciais

em prol de um Estado de bem-estar social para evitar uma e outra ameaça. Um outro caminho para a mudança é o **conflito entre instituições**, porque em toda sociedade há regras conflitantes coexistindo, mas em algum momento algumas perecem e outras se afirmam. Noutro exemplo, por que é nos EUA dos anos 1960, que eclode a luta anti-racista com força suficiente para abalar certas estruturas? A instituição da escravidão já não existia há tempos. Mas até aquele momento parte da numerosa população afrodescendente seguia tendo seu acesso a universidades negado em certos estados, ou não podiam frequentar alguns dos mesmos espaços usados pela população branca. Duas instituições conflitavam: a instituição formal da igualdade entre cidadãos, e a instituição informal da segregação racial. Ainda que não se possa falar em igualdade racial hoje, cinquenta anos depois, é razoável dizer que as formas de discriminação passaram a ser menos naturalizadas e mais penalizadas do que eram àquele momento. Tem-se aí o terceiro caminho da mudança institucional: a mudança incremental. No mesmo exemplo, foi preciso que houvesse a passagem de algumas gerações desde o fim da escravidão para que a população negra nos EUA aumentasse sua participação nos mercados, em cargos chave no meio jurídico, na política, para então ter força suficiente para valer de fato, aquilo que já era um direito formal legítimo seu, inscrito na Constituição.

Qual é a conclusão, em síntese, dos aportes destas novas teorias do desenvolvimento? Primeiro, desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, é um processo multidimensional, cujo centro é, e deve ser, a expansão das liberdades humanas. Segundo, esta expansão das liberdades humanas depende dos padrões de organização social, o que a literatura vai chamar de contratos, de instituições (como sinônimo de regras que estabilizam as interações entre os agentes, formais ou informais), definindo quem pode o quê em uma determinada sociedade. Terceiro, contratos sociais e instituições não resultam da ação social individualizada, nem tampouco da simples ação formal dos partidos na arena política, nem mesmo do poder de uma classe sobre outra em um capitalismo heterogêneo e fragmentado. As

instituições são delineadas a partir da composição de interesses de coalizões de atores sociais. Coalizões que amalgamam os interesses daquelas forças sociais heterogêneas e fragmentadas. Claro que aí ainda há dominantes e dominados e a oposição fundamental entre capital e trabalho. O que se destaca com a ideia de coalizões heterogêneas é que nas sociedades contemporâneas a clivagem entre dominantes e dominados, se bem existe e de maneira incontornável, não pode ser reduzida simplesmente às duas classes fundamentais de que se falava nos primórdios do marxismo. Importam também, e muito, as tensões entre as frações dos grupos dominantes e entre as frações dos grupos dominados. Mais ainda, sem cisões nos grupos dominantes, os grupos dominados não conseguem mobilizar os ativos necessários a influir no jogo social de maneira a gerar e sustentar mudanças duradouras. Quarto, portanto, a morfologia das coalizões dominantes ou desafiadoras e seu poder é algo que depende, inevitavelmente de como se distribuem os ativos necessários a participar da vida social, econômica e política, mas também da forma como estes ativos são mobilizados nas coalizões que comandam os processos sociais.

É assim, em resumo, que opera a tríade envolvendo atores, ativos e instituições nos processos de desenvolvimento. Resta ver, agora, como esta mesma lógica opera quando se trata de pôr em questão o desenvolvimento territorial.

2.2. Os aportes das novas teorias do desenvolvimento territorial

Onde as novas abordagens sobre desenvolvimento se encontram com as novas teorias do desenvolvimento territorial?

Começemos pela ideia de multiescalaridade. Ao longo do tempo as teorias do desenvolvimento, não sem razão, se direcionaram fortemente aos Estados nacionais. As transformações da virada do século abalaram a autonomia desta unidade empírica, como se sabe, sobretudo por conta da globalização dos fluxos de pessoas, informações, bens, serviços e capital, e da consequente internacionalização das economias. Vale lembrar que antes mesmo

de estes termos se tornarem correntes na literatura internacional o pensamento social latino-americano já chamava a atenção para a complicação que vinha ocorrendo com a penetração cada vez maior do capital internacional associado às burguesias nacionais nos nossos processos de industrialização, tornando obsoleto o sistema de oposições entre classes sociais presente em boa parte das análises até então, que opunham de maneira mecânica e simplista interesses nacionais a interesses internacionais. Apesar disso, é curioso observar como a literatura permaneceu presa a uma oposição entre a ideia de nação e a de globalização, em vez de produzir melhor entendimento sobre as distintas configurações possíveis envolvendo suas relações e interdependências.

Outro limite presente em boa parte da literatura diz respeito ao localismo, ainda que às vezes renovado, como se fosse esse o contraponto simétrico da globalização e da internacionalização comandadas pelo que alguns gostam de chamar de grande capital. Ora, no outro extremo das escalas geográficas, o jogo das coalizões sempre precisou se sustentar em arranjos territorializados. Voltando a exemplos já dados, a conversão de parte das elites cafeeiras em elites industriais no Brasil dos anos 1930, já mencionada, fez-se com base em um acordo que implicava limitar o ritmo e o alcance da industrialização e da urbanização aos novos centros, de forma a não abalar decisivamente as bases tradicionais da dominação das velhas elites agrárias em outras regiões como o Nordeste. Ou, mais adiante, a chamada modernização conservadora conduzida pelos militares durante o período ditatorial no Brasil precisou incorporar parte das elites nordestinas como associados da industrialização, mas também sem abalar as estruturas da dominação, tanto no centro como na periferia do capitalismo brasileiro; estruturas cuja demolição era uma condição para se completar a transição do Brasil para um tipo de ordem inclusiva, no discurso oposto, das reformas de base de João Goulart.

Ora, as possibilidades dos territórios são, portanto, condicionadas tanto por fatores locais como por estas formas de composição com as escalas extra locais. Há um balanço de reforço mútuo, no qual os territórios fornecem bases econômicas e políticas

para a sustentação das ordens sociais nacionais; e na qual, inversamente, a distribuição dos investimentos e prioridades por parte do Estado central acomoda de maneira espacialmente desigual as oportunidades de inserção de territórios e dos grupos sociais dos territórios em cada ciclo da expansão do capitalismo em âmbito nacional. Não se pode analisar uma escala, sem olhar para suas interdependências com a outra, ou com as outras se agregamos a isso os termos e condicionantes da inserção internacional do país. Isso já estava na base do pensamento de alguns autores consagrados sobre a formação do Brasil como Celso Furtado e Francisco de Oliveira.

É assim que um enfoque relacional ganha força: quando se olha para as relações entre escalas, de maneira ativa, e não de maneira unilateral ou por justaposição mecânica. E é por isso que se precisa de muito cuidado com ao menos duas formas correntes de olhar para os territórios, ambas bastante sedutoras: aquela que olha para os processos de internacionalização e financeirização da economia contemporânea, apenas apontando seus efeitos sobre territórios; e, inversamente, aquela que vê nos territórios e processos sociais localizados um movimento de oposição e contraponto a esta internacionalização e financeirização.

Sob o ângulo da literatura sobre a internacionalização e financeirização, sua grande vantagem reside em situar os territórios nos marcos de um movimento mais geral da atual forma predominante de acumulação capitalista. O poder do capital financeiro e as interdependências entre seus movimentos e os interesses globais de grandes fundos de investimento, ou com relação aos requisitos de valorização futura da terra e dos recursos naturais, são elementos que obrigam o analista e os atores sociais a superar certa ingenuidade quanto ao poder local. Por outro lado, se tudo se explicasse pelos movimentos do capital ou pelos processos globais, como compreender a inegável diversidade territorial e a forma diferenciada de manifestação destas grandes tendências nos territórios? É preciso olhar para dinâmicas internas para entender por que as feições da internacionalização e da

financeirização não são homogêneas. É preciso levar a sério a dialética marxiana e examinar os dois polos em contradição, desvelando desde a realidade concreta qual é a síntese que se produz entre forças locais, e entre elas e as forças extra locais. Sem isso, os territórios viram mero objeto de manifestação de fenômenos que lhes são impostos. Há algo de simples reprodutivismo onde se procura apenas denunciar os males do capital para os territórios, sem essa dialética necessária.

Sob o ângulo oposto, da literatura sobre os fatores locais, há um espelho invertido da perspectiva anterior. Nesta segunda vertente é comum encontrar análises, por vezes um tanto mecânicas, segundo as quais os processos sociais locais representariam o contraponto àquelas formas homogeneizantes comandadas por grandes forças alinhadas com o interesse do capital internacional. É certo que articulações entre atores e o fortalecimento de laços sociais locais podem representar um fator de resistência a interesses externos e formas de dominação impostas desde fora. Mas em uma sociedade complexa é difícil imaginar que da soma deste arquipélago de resistências localizadas possa emergir um movimento forte o suficiente para alterar qualitativamente o resultado agregado do produto social. Dito de outra maneira, estas formas atualizadas de localismo esbarram em um teto baixo determinado pelos limites do gradualismo das mudanças que elas podem ensejar. No mundo contemporâneo tem havido espaço para a coexistência dos dois modelos de atividades produtivas e de inovações: aquelas produzidas por agentes situados na escala local e apoiados em laços horizontais de solidariedade e cooperação, muitas vezes em oposição a padrões dominantes de produção e consumo, e aquelas identificadas com a escala internacional, e que se baseiam em crescente monetarização, verticalidade nas relações e impessoalidade nas trocas sociais, mas que também se sustentam em formas de enraizamento territorializado. Um problema consiste, pois, em compreender em cada território onde estão as bases de sustentação do modelo mais verticalizado. Outro problema, este relacionado às possibilidades

de mudança, é que a soma desta coexistência, até aqui, tem sido negativa, com prevalência das desigualdades e da crise ambiental.

Qual seria então a maneira de tratar substantivamente o território na compreensão dos processos de desenvolvimento contemporâneos? Um caminho, entre outros possíveis, talvez seja relativamente simples. Ele consiste em transformar em dois momentos da explicação aquilo que a literatura predominantemente dicotomiza, separa, opõe. Dito de outra forma, a questão não seria olhar ou pôr toda a ênfase no global ou no local, no nacional ou no internacional, e sim em transformar os dois domínios e suas interdependências em momentos de análise, não importa por qual deles se começa. Isto é, pode-se analisar os condicionantes externos ao território e que funcionam como constrangimentos ou estímulos a determinado padrão de produção ou de organização social, e em seguida compreender como a configuração territorial se estabelece em alinhamento, resistência ou recomposição perante estes condicionantes; ou pode-se partir do território, entendendo a dinâmica de suas forças sociais, e desde aí como isto de alinha, se opõe, ou se combina conflitivamente com o ambiente extra territorial. O importante é o duplo olhar, para as tensões internas, e para as tensões com o que aparece como externo ao território.

Para analisar as dinâmicas territoriais a partir de um olhar como este acima esboçado, uma das melhores contribuições nos últimos anos vem dos estudos de Berdegué et al. (2015). Já dissemos que a ideia de território é especialmente importante para a compreensão das dinâmicas contemporâneas porque ela permite olhar de forma relacional para domínios sobre os quais usualmente tem prevalecido leituras dicotômicas: sociedade natureza, economia, política e sociedade, rural e urbano, local e extra local. Berdegué e colaboradores operam com ao menos três destes domínios e fazem diálogo explícito com a literatura sobre desenvolvimento ao afirmar que os territórios inclusivos são resultado de formas de ação coletiva envolvendo coalizões amplas e diversificadas de atores que, por terem que contemplar uma pluralidade de interesses em sua agenda, moldam instituições com caráter mais inclusivo. Como se vê, leitura muito similar e inspirada pelas ideias da teoria do desenvolvimento

apresentadas páginas atrás. Mais que isso, estes autores afirmam que há maior chance de se constituírem coalizões com estas características em territórios com certa configuração na distribuição de ativos e na relação entre sociedade e natureza, que tornariam, ao longo do tempo, mais viável que neles se tenha a emergência deste tipo de coalizões.

Dois pontos diferenciam esta abordagem de outras mais comuns sobre o desenvolvimento territorial: são as coalizões de atores e a capacidade em coordenar interesses plurais, e não o poder de um único ator, o que explica as dinâmicas territoriais inclusivas; e é a ação coletiva, por meio das coalizões moldando regras do jogo (instituições), o que explica as melhores performances, e não a dotação de recursos, a localização de um território ou qualquer outro atributo físico.

Num exemplo, territórios com acesso e uso de recursos naturais mais abertos a distintos grupos sociais distribuem os ativos de forma que setores mais amplos da sociedade local participem das oportunidades que vão se abrindo em sua trajetória. Mas estas oportunidades precisam de dois fatores para que se convertam em fator de dinamismo: acesso a mercados e centros urbanos. Isso se converte em diversificação das estruturas produtivas, com oportunidades de reinvestimento dos excedentes no próprio território. Com mais oportunidades locais, mais forças sociais podem influir nas decisões que, cotidianamente, vão sendo feitas a respeito do presente e do futuro do território, evitando a concentração e gerando um ciclo virtuoso em escala local. É o que acontece em territórios de economias diversificadas e com baixa concentração fundiária, como o Vale do Itajaí catarinense ou outras regiões do sul do Brasil com características similares.

No exemplo oposto, territórios com direitos de acesso e uso de recursos naturais limitados a certos grupos bloqueiam as possibilidades de que boa parte da população local disponha dos mesmos. Mesmo que se acesse mercados dinâmicos, essa renda externa capturada não se converte em expansão do bem-estar social local, porque a riqueza e as oportunidades já estão concentradas. Logo, os excedentes serão investidos fora do território, porque o

mercado local é débil. Como consequência, as estruturas produtivas locais permanecerão, tendencialmente, especializadas e concentradas. Serão territórios ricos, mas desiguais, como acontece na região do chamado Matopiba, nos cerrados do Nordeste brasileiro. Nos casos em que não há o acesso a mercados promissores, será ainda pior, pois haverá uma estrutura territorial concentrada, especializada e, ainda, estagnada, como em parte do Semiárido da mesma região.

Num terceiro exemplo, se há distribuição de ativos, isto é, de direitos sobre acesso e uso dos recursos naturais locais como a terra, mas não há mercados dinâmicos, haverá menos desigualdade, mas prevalência de pobreza, porque não há geração de riquezas que possa ser reinvestida no território, ampliando oportunidades, como acontece em certas áreas da Amazônia, onde a fronteira agropecuária ainda não avançou de forma avassaladora e predominam formas tradicionais de posse e uso da terra.

Em cada um dos exemplos os fatores estruturais favorecem uma certa forma de distribuição de ativos e o comportamento dos atores, governando os investimentos e os resultados do produto social local reforçam o caminho vivido pela trajetória do território.

O segundo movimento explicativo, não explicitado nos trabalhos daqueles autores, deveria envolver as formas de conexão entre estas dinâmicas locais e os fatores extra locais inclusive para compreender os processos de mudança. Isto é, há forte interdependência entre estas características locais dos territórios e suas possibilidades de inserção externa. Ou para usar os termos de Amable e Palombarini, há forte coerência e consistência entre as instituições locais e extra locais. Para compreender isto, é necessário trazer para a equação os movimentos mais gerais do capitalismo contemporâneo, no Brasil e no mundo. A literatura recente tem enfatizado bastante o tema da internacionalização e da financeirização e o que isso significa para a penetração de investimentos externos nos territórios. Outra parte da literatura tem destacado o significado da ascensão chinesa como destino das exportações primárias latino-americanas. Mas as mudanças

econômicas e demográficas mundiais também são contraditórias e trazem consigo outros requisitos sobre o uso dos recursos dos territórios, nos quais se descortinam ambiguidades, conflitos e bifurcações possíveis no futuro.

Por exemplo, os territórios não são somente espaço de valorização do capital ou de extração de commodities, são espaços de produção de bens e serviços variados, e, crescentemente, espaços de conservação ambiental. É verdade que até aqui, por exemplo, no caso brasileiro, os territórios que mais se dinamizaram nas últimas décadas foram aqueles que dialogaram com uma daquelas tendências globais que é a demanda por commodities. Mas há forte incógnita sobre como eles vão responder à crescente valorização da dimensão ambiental; ou sobre como eles precisarão se transformar se houver um sério debate no Brasil acerca dos limites do modelo de desenvolvimento atual e sua dificuldade em conciliar dinamismo e inclusão para as populações que neles vivem. Isto é, as feições do capitalismo internacional e brasileiro no decorrer do século XXI trarão pressões sobre os ativos dos territórios e sobre os arranjos de distribuição dos resultados econômicos e sociais do uso destes ativos, que podem ser bastante diferentes daqueles que prevaleceram no século XX ou mesmo hoje.

A quem possa parecer estranho este tipo de argumento, vale lembrar que nem todas as regiões brasileiras responderam da mesma forma diante das mudanças econômicas ocorridas desde os anos 1990, com a abertura comercial e a concorrência com produtos importados. Em certos territórios as elites locais lograram certa recomposição de suas estratégias, enquanto em outros a destruição de atividades econômicas foi completa ou quase. Em outros ainda certas atividades econômicas de beneficiaram do novo contexto. As distintas respostas da indústria têxtil ou mesmo do agronegócio são exemplos disso.

Não há ingenuidade nesse argumento. Em outro texto (Favareto, 2020), argumentamos como vivemos um momento de paradoxos no processo civilizatório mundial e como isso pode significar tanto um aprofundamento de nossa trajetória recente de desindustrialização e aprofundamento da exportação de bens

primários, ou pode levar a um novo ciclo, no qual novas formas de uso dos recursos naturais ocupe um papel importante. Ambas as possibilidades estão inscritas nas dinâmicas internacionais do capitalismo e dos nossos marcos civilizatórios.

É nestas tensões entre fatores locais e inserção extra local, enfim, que se vislumbram potencialidades de mudança social. Relembrando os autores das teorias do desenvolvimento, isso pode se dar por pressão exógena, por conflitos entre instituições, ou por mudanças graduais desde o peso relativo dos atores sociais. Em um ou outro caminho, o fator decisivo está em como irão se compor as coalizões de atores, moldando as instituições em caminhos coerentes com o primeiro ou com o segundo caminho possível².

3. O que um enfoque relacional do desenvolvimento territorial tem a dizer sobre o Brasil atual

Uma última pergunta que esta sequência argumentativa nos permite deixar sobre mesa é esta: o que uma tal maneira de olhar para este enfoque relacional do desenvolvimento territorial tem a dizer sobre o Brasil atual?

Um primeiro argumento para respondê-la consiste em dizer que vivemos uma crise de narrativas sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro e sobre nossas perspectivas de inserção internacional. De um lado, tem-se a narrativa liberal, baseada nas

² Há ainda um terceiro campo teórico que pode ser mobilizado. Ele envolve teorias sociológicas que lograram ir além da oposição entre a esfera e a liberdade de ação e a determinação ou constrangimento dado pelas estruturas sociais, buscando um enfoque relacional, apoiado nas interdependências entre outros domínios da realidade. É o caso dos trabalhos de Pierre Bourdieu (2007) e de Norbert Elias (2011). Expor as teorias destes dois autores tornaria este texto demasiado longo. A eventuais interessados, há uma seção sobre ambos em Favareto et al. (2015), em diálogo com suas aplicações em estudos territoriais. Apenas como exemplo, basta mencionar a similaridade entre o conceito bourdieusiano de formas de capital e a ideia de ativos nas teorias do desenvolvimento. Ou o conceito de campo e a unidade formada pelos territórios, em ambos com uma dinâmica dada pela disputa entre agentes.

reformas e no aproveitamento de nossas vantagens comparativas, isto é, de consolidação de nossa trajetória como país exportador de bens primários. Nesta vertente nada há a dizer sobre a inclusão dos mais pobres, nem sobre como contornar as exigências crescentes de conservação ambiental. Não é mero acaso que nos anos recentes, quando esta retórica preside a atuação do Estado brasileiro, há crescimento pífio, aumento da pobreza e da desigualdade. De outro, tem-se a narrativa desenvolvimentista, aplicada no início deste século, que logrou reduzir a pobreza e a desigualdade, mas nada conseguiu para reverter a desindustrialização e a crescente dependência do setor primário, e esbarrou em severa restrição fiscal depois da crise financeira e da interrupção do boom das commodities. Nada há, em uma ou em outra destas narrativas, a respeito de uma reinvenção das formas de inserção do Brasil na ordem internacional.

Um segundo argumento é: não há, em ambas as narrativas, uma composição de interesses e de estratégias que sinaliza qual é a coalizão de forças sociais que precisa ser armada para promover uma transição nas nossas formas de produção, distribuição dos efeitos sociais desta produção, e nas formas de inserção do país na ordem internacional. Em coalizões duradouras não cabem todos, como se tentou fazer no início dos anos 2000. É preciso que parte do acordo de sustentação de uma coalizão ampla seja a identificação de quem fica de fora dela e, portanto, será menos beneficiado ou mesmo penalizado.

Um terceiro argumento: não se trata somente de uma narrativa sobre a nação, mas de como traduzi-la em recomposição das formas de arranjar as diferentes configurações territoriais, de atores e de recursos, nesta narrativa. Mais do que um novo modelo de desenvolvimento pautado por uma agenda unívoca, representada outrora pela industrialização, ou atualmente pela exportação de bens primários, uma agenda para o século XXI talvez tenha que se apoiar em um tratamento mais afirmativo da diversidade típica do Brasil. Tânia Bacelar vem enfatizando bastante isso em suas conferências e comunicações. Isso implicaria identificar vetores de

reorganização da base produtiva, mas também seu desdobramento em uma agenda para a Amazônia, uma para o Seminário nordestino, uma para o Cerrado no Brasil Central, e outra para o Brasil do Sul-Sudeste, com suas diferenças internas.

Por isso embora agendas de desenvolvimento sejam sempre construções complexas, isso tudo implica dizer que em sua base está uma decisão política, para a qual há três perguntas centrais que importam talvez mais do que as outras. Qual o espaço de inserção do Brasil na ordem internacional ao longo do século XXI e de que forma a diversidade espacial do desenvolvimento brasileiro se conecta com este futuro imaginado? Qual é a coalizão de forças sociais que pode sustentar uma agenda que tenha no seu centro o enfrentamento dos dois grandes dilemas civilizatórios contemporâneos – a desigualdade e as mudanças climáticas? Quais formas de coordenação tripla (intersetorial, federativa, e entre sociedade/Estado/mercado) podem operar esta agenda?

CONCLUSÃO - acelerar a transição ou aprofundar a crise civilizatória

No começo desta exposição argumentamos que as transformações do capitalismo contemporâneo têm trazido uma crise nos paradigmas para se pensar a questão territorial. Avançamos dizendo que dificilmente haverá uma renovação das utopias brasileiras sobre o desenvolvimento do país sem um tratamento afirmativo da diversidade que nos é distintiva. Terminamos, agora, argumentando que a principal tarefa da ciência social dedicada aos estudos territoriais é produzir evidências que permitam compreender melhor a natureza destes processos internos e de suas relações externas. Afirmar isso é uma forma modesta de homenagear aquele que, para muitos, foi o maior mestre brasileiro nas ciências sociais, Florestan Fernandes, no ano de seu centenário. Ele via a ciência social como uma espécie de consciência reflexiva da sociedade.

Tentamos mostrar como a emergência de ideias como multiescalaridade e multifuncionalidade representam avanços, ao dar ênfase para estes domínios do real. Mas também procuramos, num esboço de autocrítica, mostrar como ainda estamos distantes de um tratamento teórico sólido destes mesmos temas. Por fim, buscamos argumentar também que a moderna teoria do desenvolvimento dá pistas que podem ser melhor aproveitadas pelos estudos territoriais. A situação esboçada aqui é típica de uma transição de paradigmas, coerente com uma igual transição em nosso modelo civilizatório. Há novas questões e boa consciência sobre os limites das abordagens anteriores. Mas ainda há um bom caminho para erigir quadros teóricos coerentes e consistentes com os novos processos sociais que se tenta explicar.

Aos cientistas sociais dedicados aos estudos territoriais só resta um caminho – aprofundar esta transição de paradigmas, ou ver nossa crise civilizatória e sua expressão em solo nacional se aprofundarem ainda mais.

BIBLIOGRAFIA

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BANCO MUNDIAL. Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009. Washington DC: World Bank, 2009.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. (orgs.). As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994.

BERDEGUÉ, Julio et al. Conceptualizing spatial diversity in latinamerican rural development: structures, institutions and coalitions. World Development. Amsterdam, vo. 73. 2015. p. 1-10. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1400326X>.

BOURDIEU, Pierre. A Distinção – crítica social do julgamento. 1ª edição. São Paulo: Edusp/Zouk. 2007.

BRENNER, Neil. A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metr pole*, vol. 12, no. 24, 2010, p. 507-533.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.

ELIAS, Norbert. O processo civilizador. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2011.

FAVARETO, Arilson. Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado – paradoxos e transi o para a sustentabilidade. In: GUIBERT, Martine & SABOURIN, Eric (orgs.). *Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, dans la Cara be et en Europe*. Paris: IdA/AFD/EU-LAC.

FAVARETO, Arilson. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Iglu, Fapesp, 2007.

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

GALVANESE, Carolina. Paradigmas do planejamento territorial em debate: contribui es críticas a um campo científico emergente. Tese de Doutorado. São Bernardo do Campo: UFABC. 2018.

JESSOP, B. Post-fordism and the State, IN: MIN, A. (org.). *Post-fordism: a reader*. Oxford, United States: Blackwell, 1994.

KUHN, Thomas. *The structure of scientific revolutions*. The University of Chicago, 1970.

LEFEBVRE, Henri. *La revolución urbana*. São Paulo: Alianza, 1972.

MIRAFTAB, Faranak. *Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South*. 2009. Disponível em: <http://plt.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/1/32>

NORTH, Douglass et al. *Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press, 2009.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. São Paulo: Editora Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. *Capital et id ologie*. Paris: Ed. Seuil. 2019.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limita es e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografia e*

ciências sociais. Barcelona: Universidade de Barcelona, vol. XI, no. 245, 2007. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>

SEN, Amartya. Inequality reexamined. Harvard University Press. 1992.

SMITH, Neil. Geography, difference and politics of scale. In DOHERTY, J., GRAHAM, E., and MALEK, M. (eds.). Postmodernism and the social sciences. New York: St Martin Press, 1992.

MULTIESCALAS E MULTIDIMENSIONALIDADES NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Mireya Valencia Perafán

“Aproximarse a lo real es ver la simultaneidad de miles de hechos, de historias que se cruzan, armar el mosaico no sólo ensamblado en el espacio, sino yuxtapuesto en el tiempo”.

William Ospina, El País. Setembro 21 de 2006

INTRODUÇÃO

As bases conceituais que orientaram as políticas públicas com enfoque territorial continuam vigentes. Questiona-se, no entanto, a ruptura entre o discurso científico e os instrumentos desenhados para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. O ferramental utilizado desde inícios dos anos 2000, na grande maioria dos países da América Latina, reduziu esses territórios a espaços de intervenção, deixando de lado a observação e a compreensão das dinâmicas dos territórios rurais do século XXI. O desafio consiste em pensar políticas públicas que respondam às mudanças que definem novos contornos dos espaços rurais. Essa nova compreensão amplia o universo de representação, indo além do rural como um espaço destinado exclusivamente às atividades vinculadas à agricultura.

Intervir nos mundos rurais desde uma perspectiva territorial implica entender que os limites da ruralidade vão além da perspectiva econômica que os enxerga somente como espaços de produção de alimentos. Tais limites definem-se pela forma como são organizados seus ecossistemas, pelas relações interpessoais, sua baixa densidade e pela interdependência com as cidades (ABRAMOVAY 2000; 2007). O “novo rural”, conforme se convencionou chamar na virada do século XX para o XXI, afirma-

se como uma categoria diferente dos espaços urbanos, mas mantêm com eles uma relação de interdependência e complementariedade (BEZERRA; BACELAR, 2013), gerando “tramas territoriais complexas e multifacetadas” (FAVARETO, 2007, p.197).

Nesse contexto de mudanças experimentadas no meio rural – das economias, das sociedades, dos atores, das políticas e das relações com os entornos (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020) –, emerge a abordagem territorial na busca de superar o viés setorial de modelos anteriores centrados, sobretudo, na modernização agrícola e como alternativa para diminuir as alarmantes cifras de pobreza rural existentes na América Latina e no Caribe no início dos anos 2000¹.

O paradoxal é que estudos recentes, interessados em indagar sobre os resultados dessa abordagem alternativa, concluem que não houve uma mudança significativa do viés setorial para uma perspectiva territorial (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020). Para esses autores, multiplicaram-se as ações setoriais sob o guarda chuvas do enfoque territorial, mas longe de ser uma proposta multisetorial nos sentidos social, econômico e institucional.

Em relação à redução da pobreza e de outras situações críticas nos espaços rurais, não é possível chegar a conclusões definitivas, devido à ausência de processos sistemáticos de monitoramento e de avaliação que forneçam informações confiáveis sobre o desempenho dos programas territoriais. O que se sabe é que em matéria de pobreza, desigualdade, marginalização de grupos minoritários, perda da biodiversidade, insatisfação de necessidades básicas, os espaços rurais continuam na linha de frente, como os desafios a serem enfrentados por uma nova geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural.

Embora pareça contraproducente, deve-se voltar às origens do enfoque territorial para pensar essa nova geração de políticas públicas. Nessa ida ao passado são três os aspectos que vale a pena

¹ A pobreza em América Latina e o Caribe afetava a 62% da população rural (cerca de 80 milhões de pessoas)

resgatar. O primeiro deles é o sentido da abordagem territorial como uma visão de desenvolvimento dos territórios que englobam espaços rurais e sua relação com espaços urbanos. Conforme discutido recentemente por Valencia et al (2020a, p. 35), essa abordagem “não se reduz a um programa específico, consiste em um enfoque geral que orienta estratégias, envolve atores e inspira distintas iniciativas”.

Um segundo aspecto é a definição de território como um espaço socialmente construído com um conjunto de estruturas, atores e instituições (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020). Os territórios são permeados por interesses particulares e, geralmente, conflitantes (FAVARETO, 2007). Nessa perspectiva, essa nova visão de desenvolvimento outorga um papel fundamental à forma como os diferentes atores relacionam-se no plano local e como essas relações configuram as formas como são utilizados os fatores materiais e imateriais disponíveis (ABRAMOVAY, 2007).

O terceiro aspecto está relacionado com as características constitutivas do enfoque territorial que dizem respeito à formulação coletiva de uma visão de futuro, a valorização dos ativos territoriais, a participação ativa dos atores locais, a multisetorialidade e os vínculos rurais-urbanos (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020). Olhar para o grau de implementação dessas características permite identificar os bloqueios, como os impulsionadores de mudanças virtuosas nos territórios rurais.

Entre o grupo de mudanças virtuosas, tanto Valencia et al (2018; 2020a), como Berdegué e Favareto (2020) destacam a base social que se organizou em torno dessas políticas rurais com enfoque territorial. Em função dessas políticas ocorreu uma aproximação entre o poder público e a sociedade civil, gerando uma base de articulação que antes não existia e promovendo, em alguma medida, o desenho de políticas de baixo para cima.

Por outro lado, há um conjunto de desafios que, na prática, as iniciativas com enfoque territorial não resolveram. Dentro das cinco questões levantadas por Berdegué e Favareto (2020) como fatores que limitaram a implementação da abordagem territorial,

vale destacar as falhas de coordenação e a inexistência de projetos territoriais transformativos. Neste capítulo, pretende-se contribuir com estas reflexões, focando a discussão em princípios tão caros ao desenvolvimento territorial como a multiescalaridade e a multidimensionalidade. Neste capítulo é feita uma breve aproximação a esses conceitos sob a perspectiva territorial, para depois discuti-los à luz de dois casos que foram objeto de pesquisas lideradas pela Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE)² e pela Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural em América Latina (REDE – PP-AL)³. Com base nessas pesquisas analisa-se até que ponto as escalas e as múltiplas dimensões dos territórios rurais são levadas em conta.

1. As multiescalas e a multidimensionalidade do enfoque territorial

Carlos A. Brandão em sua tese de livre docência “A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais” (2004), questiona o que, iniciando a década dos anos 2000, veio-se chamar como “glocal”. Para Brandão, existia na época uma visão consensuada de que as políticas de desenvolvimento poderiam ser formuladas numa perspectiva “monoescalar” (p. 151) onde o local é o ponto de partida para se conectar a fluxos globalizados. De fato, frases inspiradoras como aquela de Carlos Fuentes “no hay globalidad que valga si no hay localidad que sirva”, eram a porta de entrada de argumentações

² Em 2015, uma equipe de pesquisadores da RETE realizou uma investigação sobre os 15 anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais no marco de uma pesquisa de maior alcance liderada pelo RIMISP. As análises feitas seguiram as cinco categorias de análises como constitutivas do enfoque territorial mencionadas neste texto.

³ Em 2017 a Rede PP-AL liderou a pesquisa a difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe onde formam estudados os casos do Município de Granada, na Colômbia, e o Programa Territórios do Progreso, em El Salvador

sobre a relevância da abordagem territorial. Uma das características definidoras desse enfoque é que a construção das estratégias para o desenvolvimento seja feita pelos atores territoriais, desde o território, mas em diálogo e interação com as outras escalas, das subnacionais à nacional. Essa ênfase na articulação multiescalar diferenciaria a abordagem territorial de enfoques localistas do fim dos anos noventa.

A razão da centralidade no ator territorial, nas palavras de Berdegué e Favareto (2020, p. 16), está vinculada à própria definição de território como uma construção social, que para cada caso será única e diferente, com estruturas, instituições e atores distintos, definidos ao longo da história do território. A multidimensionalidade do território se expressa na relação entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, entre materialidade e identidade (HAESBAERT, 2004). Nesse sentido, é importante salientar que não se trata de uma integração total que reúne no mesmo local, como espaço contínuo e relativamente bem delimitado, os principais componentes da vida social (econômico, político, social). A integração dá-se em múltiplas escalas.

O ator territorial coletivo, que agrega um conjunto de interesses, muitas vezes, conflitantes, desafia a construção de uma agenda comum que traga a diversidade de perspectivas, demandas e poderes contidos no território e se articule com interesses em outras escalas. Trabalhar sob a perspectiva multiescalar é um desafio de grande magnitude. Implica avançar num mar de heterogeneidades sociais, produtivas e culturais e espaciais (rural e urbano), além da articulação setorial, que dê conta das múltiplas dimensões que conformam as dinâmicas territoriais. Mas, sob a abordagem territorial, essas diferenças estão longe de serem limitações e, pelo contrário, se incorporam como potencialidades para impulsionar processos de desenvolvimento.

O território não se esgota num recorte geográfico de limites fixos. Territórios, construídos por múltiplos agentes (e poderes) que operam em múltiplas escalas (SOUZA COELHO NETO, 2013), “superam a simples dicotomia *top-down* / *bottom-up* e desafiam na

busca da interdependências e interação multiescalar” (VALENCIA et al, 2020a, p. 32). Conforme Swyngedouw (1997), citado por Brandão (2004, p. 179), as escalas são configurações “cujos conteúdos e relações são fluídos, contestados e perpetuamente transgredidos. [...] A escala se torna a arena e o momento, tanto discursivamente e materialmente, onde as relações de poder socioespacial são constestadas e compromissos são negociados e regulamentados”.

Para Brandão (2004), arenas de coordenação devem ser constituídas permanentemente como espaços onde os interesses e conflitos sejam explicitados, haja lugar para o diálogo, para os consensos e se combatam as coalizões conservadoras, que preservam seus privilégios na escala restrita sob seu domínio. Nessa ação, o poder público deve cumprir um papel relevante, fortalecendo sua capacidade para “incentivar a discussão democrática” (p. 176). O mesmo autor salienta a necessidade de fortalecer as relações na mesma escala (horizontalidade) e entre escalas, abaixo e acima, daquelas onde a política está sendo implementada, estabelecendo estímulos à identidade, diversidade e à diferenciação.

Essas ideias são coerentes com as discussões mais recentes sobre as políticas com enfoque territorial e sua dimensão escalar. No entanto, vale acrescentar que tais políticas devem ser um eixo articulador com um papel central na agenda política e não um “remendo corretivo” dos vazios deixados pelas políticas setoriais (VALENCIA et al, 2019). Nesse ponto, como sugerido por Berdegué et al (2011), propõe-se olhar o território desde cima mapeando o conjunto de políticas públicas para identificar como impactam os diferentes territórios. Dessa forma, as políticas que são “territorialmente cegas”, podem contribuir para a coesão territorial na medida que se territorializem ou se articulem com as políticas de desenvolvimento territorial (VALENCIA et al, 2019).

Em relação às arenas de coordenação, as evidências indicam que não basta a conformação de mesas de negociação. Estudos recentes destacam a relevância das coalizões sociais inovadoras ou

transformativas como peças-chave conseguir “círculos virtuosos localizados de crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental” (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020, p. 32). Essas coalizões estão conformadas por uma base social ampla que realiza ações em torno de um propósito comum e em direção a uma dinâmica territorial de desenvolvimento (BERDEGUÉ et al, 2012; FERNANDEZ, et al, 2014; BERDEGUÉ et al, 2015).

É claro, também, que é necessário conhecer como se estruturam as relações entre os diferentes atores, em qualquer escala, como se apropriam do território, como utilizam seus recursos materiais, políticos e culturais e quais são as estruturas dominantes que favorecem ou limitam as práticas virtuosas (VALENCIA et al, 2019). As complexas relações de poder entre a diversidade de atores que atuam nas múltiplas escalas permitem pensar na multiescalaridade do território (SOUZA COELHO NETO, 2013). Ter essa compreensão pode ajudar no desenho de instrumentos que favoreçam ações de coordenação que, para Lotta e Favareto (2015), devem ser promovidas em diferentes escalas: entre setores de governo, entre níveis de governo, entre Estado, sociedade e mercado e na coerência dos investimentos e incentivos conforme os aspectos singulares do território.

Um dos aspectos que deverão ser levados em conta numa nova geração de políticas para o desenvolvimento territorial rural é a inovação nas estruturas de governança territorial e entre distintas escalas com maior capacidade de regulação e coordenação (VALENCIA et al, 2019). Da mesma forma, é necessária a formulação de projetos de transformação territorial como catalizadores das sinergias para o desenvolvimento rural (VALENCIA et al, 2020a). Espera-se que esses projetos sejam iniciativas de longo prazo que afetem um conjunto de dimensões da realidade, para isso são indispensáveis recursos e capacidades de vários tipos de atores e, por sua vez, promover a conformação de arranjos institucionais que favoreçam a coordenação e os processos de prestação de contas (BERDEGUÉ. FAVARETO, 2020).

Pensar políticas de desenvolvimento territorial de forma multiescalar, implica considerar três noções fundamentais: a de flexibilidade, que se contrapõe à ideia de limites fixos dos territórios rurais; a de descontinuidade, que ajuda a pensar em territórios-rede; e, a noção de superposição de territorialidades que, claramente, ajuda a pensar na diversidade de atores e interesses que constroem o território (SOUZA COELHO NETO, 2013).

2. As políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e El Salvador, os desafios da multiescalaridade e a multidimensionalidade

2.1. Os Territórios de identidade e os Territórios da Cidadania

Em 2003, o governo brasileiro assumiu a abordagem territorial como alternativa para substituir velhas abordagens de desenvolvimento rural. O objetivo era reduzir as desigualdades sociais e de renda entre e dentro das macrorregiões do país e gerar um crescimento mais equilibrado. Propunha-se observar, planejar e definir ações para o desenvolvimento dos territórios em conjunto com sua população, compreender suas complexidades, suas relações com espaços urbanos, incluindo a perspectiva multissetorial na definição e execução de estratégias.

É assim que o território é proposto como uma unidade de análise e objeto da política onde se esperava que fosse possível combinar as dimensões: social, econômica, cultural, política e histórica, e, sobretudo, onde seria possível aprimorar as identidades constituintes desses territórios com base nas relações de cooperação e de confiança a serem identificadas ou constituídas.

O programa desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (PDSTR) iniciou suas operações em 2003, liderado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agropecuário (MDA), órgãos extintos em 2019. Durante sua existência, o Programa ampliou gradualmente o número de territórios atendidos até chegar a 239 territórios,

localizados nas diferentes regiões brasileiras. Os principais objetivos eram o fortalecimento das capacidades locais desses territórios, a formação de grupos colegiados que, de forma participativa, planejassem ações estratégicas para o seu desenvolvimento e financiamento de projetos de infraestrutura. Tudo isso enquadrado em um ciclo de gestão social sintetizado na organização, coordenação, planejamento e controle social exercidos por tais colegiados.

Em 2007, a estratégia territorial, em especial os territórios de identidade, são apresentados, pelo MDA, como espaços propícios para fortalecer as relações federativas e focar a agenda social do governo nas regiões mais pobres. Em fevereiro de 2008 foi criado o Programa Territórios de Cidadania (PTC), com foco em 120 territórios rurais que vieram a ser atendidos por recursos de outros ministérios, além dos destinados pelo MDA, e gerenciados desde Casa Civil.

O objetivo do PTC, também extinto, era superar a pobreza e gerar trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Com base na estratégia territorial e na consolidação das relações federativas (municípios, estados e governo nacional) o Programa tinha como foco a integração de políticas públicas de 21 Ministérios, agrupadas na Matriz de Ações Territoriais. O programa também focava ações no fortalecimento da participação social, principalmente com base na articulação dos Colegiados Territoriais, no acompanhamento, de forma geral, dessa matriz e, em particular, na deliberação de algumas das ações oferecidas, principalmente em termos de onde e com quem implementá-las.

A chegada do PTC nos territórios da identidade levou, por um lado, ao reconhecimento dos territórios como espaço supramunicipal para a implementação de políticas e de programas federais, mas, aprofundou a instrumentalização deles, deixando de lado reflexões sobre abordagem territorial e identidade como forma de coesão dos atores locais.

Atores locais, principalmente prefeituras municipais, foram incentivados a participar do PTC por dois motivos. O primeiro, a chegada de um maior volume de recursos aos seus municípios e o segundo pela determinação do próprio programa de que os colegiados fossem compostos paritariamente pela sociedade civil e pelo poder público.

Cada colegiado devia discutir a matriz das ações territoriais, fazer observações, deliberar e acompanhar o que cada ministério definisse. Ainda assim, a articulação entre essas diferentes ações em uma perspectiva territorial foi difícil de estabelecer e consolidar e cada um dos Ministérios, com suas propostas e recursos, implementaram as ações de forma independente. O planejamento territorial reduziu-se a uma localização de políticas públicas.

Esses dois programas – PDSTR e o PTC –, converteram-se em casos emblemáticos para América Latina e o Caribe pela sua permeabilidade nas cinco regiões brasileiras e por suas evidências empíricas como experiência original de política que desafiava velhos modelos para o desenvolvimento rural (VALENCIA et al, 2018).

O estudo realizado por pesquisadores da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE) em oito territórios apoiados pelo MDA chegou à conclusão que houve, em três dos territórios estudados, coalizões constituídas em torno dos interesses dos movimentos da agricultura familiar. Nesses territórios, mesmo antes do programa dos territórios rurais, já se desenvolviam ações voltadas ao seu desenvolvimento, mas conduzidas por um único segmento produtivo e social, configurando coalizões com um domínio de ação e atuação limitado (VALENCIA, et al, 2020 b).

No campo da territorialização das políticas públicas, o mesmo estudo da RETE concluiu que se fazia necessária uma confluência de participação, democracia e governança nos espaços de decisão, deliberação e controle social. Esses atributos, contudo, não se efetivaram pelo fato de estar contidos no discurso da política. É

necessário o fortalecimento de capacidades acompanhado de estratégias de acesso à informação.

Nos territórios estudados foi possível identificar uma série de potencialidades preexistentes que viabilizavam positivamente as ações de desenvolvimento territorial, como a biodiversidade do território ou infraestrutura como das escolas rurais agrícolas. Sempre que havia sinergias com esses ativos, ampliaram-se outros ativos dos territórios, especialmente os econômicos e políticos, gerando melhores resultados.

Outra constatação do referido estudo, diz respeito aos limitados resultados dos planos territoriais como articuladores de diferentes atores, em torno de uma visão de futuro compartilhada. Um dos pontos críticos foi a ausência de informações, de instrumentos e de apropriação de conceitos que ajudassem na formulação de projetos transformativos dos territórios, ação que se viu ainda mais afetada, no marco dos PTC, pelo desafio de coordenar, na escala territorial, a execução de diversas ações provenientes de diferentes ministérios, cada um deles, com suas próprios procedimentos, regras e diretrizes (VALENCIA et al, 2020 b).

Apesar de que a escala territorial tenha ganhado relevância para fortalecer as relações federativas ao se implementar o PTC, houve no PTC uma importante centralidade da escala nacional. Embora os oito territórios estudados pertencessem às cinco macrorregiões brasileiras, tivessem sido incorporados em datas diferentes ao programa e seis deles fossem atendidos pelo PTC e dois pelo PDSTR, não foram encontradas diferenças significativas nos processos de organização, coordenação e limitações na execução dos programas. A direção de cima para baixo no desenho dos programas e na definição do recorte geográfico dos territórios deixou de lado aspectos culturais e políticos, desconheceu os atores nas diferentes escalas da federação, as interações que já existiam, seus interesses e conflitos.

Os instrumentos desenhados levaram a incentivar a ação coletiva desde a perspectiva de um segmento específico – a agricultura familiar – e não desde a perspectiva territorial. A

centralidade nesse grupo levou a que seus representantes assumissem um lugar central como ator territorial e passassem a ter os papéis e as oportunidades de planejar o futuro do território, criando uma nova centralidade no povo do campo (VALENCIA, et al 2020). O desafio era dar espaço simultaneamente a atores historicamente marginalizados e aqueles que também historicamente concentraram ativos políticos, econômicos e fundiários (VALENCIA, et al, 2018).

2.2. Os Territórios do Progresso⁴

O Programa Presidencial Territórios do Progresso (PPTP) implementa-se em El Salvador como uma das ações que ajudariam a cumprir a promessa do Governo do Presidente Mauricio Funes (2009 -2014), de consolidar e aprofundar a democracia e colocar as bases para um novo modelo econômico e social.

Inicialmente, para alcançar este propósito o governo havia realizado, na região norte do país, os *Encontros Cidadãos de Planificação Estratégica*, que chegaram a sistematizar 6.000 demandas. Essa quantidade criou dificuldades para articular a oferta governamental com as demandas feitas pelos cidadãos. O Presidente Funes, convidado pelo Presidente Brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, a visitar o Brasil, em março de 2009. Naquela oportunidade conheceu o Programa Territórios da Cidadania (PTC) que, pelo seu desenho e propósito de diminuir a pobreza, mostrava-se como uma alternativa aos Encontros Cidadãos e recebeu de Lula da Silva o oferecimento de apoio para implantar um Programa similar em El Salvador.

Diferentemente do que aconteceu no Brasil, o Programa de El Salvador se estruturou a partir da Presidência da República, o que lhe conferiu um caráter menos setorial. Sob a coordenação da

⁴ Este tópico recolhe fragmentos da descrição feita pela autora no estudo liderado pela Rede PP-AL, publicada no livro “A difusão de políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe (2018).

Secretaria Técnica da Presidência (STP), o objetivo do PPTP era promover o desenvolvimento integral dos territórios, como uma gestão eficaz e eficiente para a superação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais. A unidade de intervenção, o território, foi definido como um conjunto de municípios que compartilhavam características do tipo perfil econômico e ambiental; identidade, coesão social e cultural; concentração de pessoas em situação de pobreza e potencial econômico para o desenvolvimento (EL SALVADOR, 2013).

Com o objetivo de adequar a metodologia de intervenção e aprimorar o diálogo entre governo e sociedade civil, o governo identificou um território piloto no Departamento de Usulután, conformado por seis municípios e denominado a *Bahía de Jiquilisco*. A escolha deste território é emblemática. Sua localização, na região do Bajo Lempa, significava contar com uma forte organização social e comunitária produto do assentamento nessa região de um significativo grupo de desmobilizados do conflito armado (AGUILAR, 2020). Segundo os depoimentos das pessoas entrevistadas que fizeram parte da implementação do Programa, um dos critérios para priorizar esse território como caso piloto obedeceu ao fato de nele existir uma importante rede de mais de 452 organizações sociais, entre associações de desenvolvimento comunal, juntas de água, grupos produtivos, associações de mulheres, associações de municípios (*mancomunidades*), entre outros. Somado a isso, apesar da alta concentração de famílias pobres nesse território, havia uma alta potencialidade produtiva pela riqueza de seus recursos naturais.

Duas linhas de intervenção para a validação da estrutura de gestão do PPTP foram definidas. A primeira, com uma trajetória de cima para baixo, consistiu em reuniões com 46 delegados nomeados pelos integrantes do Conselho Econômico e Social Ampliado e com os integrantes do Governo do Departamento (estado) de Usulután para a apresentação do Programa e a constituição de acordos. Este processo era percebido como uma iniciativa da Presidência da República e uma possível fonte de

recursos. A segunda foi a constituição do Conselho do Território, se valendo para isto de levantamento do mapa de atores sociais do território e da realização de assembleias setoriais para a apresentação do Programa e a escolha dos representantes ao conselho (VALENCIA, 2018).

O conselho territorial conformou três comitês temáticos: direitos e desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e gestão do território. Estes comitês foram os encarregados de levantar as demandas em cada uma desta temáticas que foram agregadas no documento “Demandas estratégicas do território”.

Ao analisar os procedimentos em El Salvador, Valencia (2018), identifica a similitude entre a estrutura de gestão do PPTP e o Programa da Cidadania brasileiro. Constituíram-se os conselhos territoriais, que corresponderiam aos colegiados territoriais brasileiros, integrados por delegados do poder público e da sociedade civil e paritariamente por homens e mulheres. A Secretaria Técnica da Presidência foi a responsável por coordenar o programa, como ocorreu com a Casa Civil no Brasil, e dela dependiam o Gabinete Econômico e Social ampliado (Secretaria executiva do PTC) e o núcleo coordenador (Secretaria Técnica do PTC) com funcionários dos ministérios responsáveis por acompanhar as demandas. Os conselhos territoriais também foram divididos em câmaras técnicas e responsáveis pela formulação do documento com a demanda estratégica do território. Por parte da oferta governamental, ainda se elaborou uma matriz de ações divulgada aos conselhos territoriais.

Da mesma forma que nos programas brasileiros, definiu-se como estratégia de governança a elaboração dos planos territoriais, com a diferença de que, no caso dos territórios do progresso, denominou-se “pacto territorial”, assinado pelo presidente do país numa demonstração de seu compromisso de atender às demandas constantes no plano territorial. Isso deu celeridade, em alguns casos, à resposta às reivindicações feitas pelas comunidades e permitiu o controle social dos investimentos realizados. Representantes de outros setores, como da saúde, tiveram uma

importante participação nas instancias de decisão, o que permitiu certo grau de intersetorialidade e territorialização de políticas públicas como a de Equipes Comunitárias de Saúde Familiar (ECOS Familiares).

Na implementação do PPTP, houve, entretanto, uma concorrência com processos que já estavam em execução, gerando uma ruptura na institucionalidade que existia nos territórios ao desconhecer as lógicas locais e as construções diferenciadas de cada território.

O governo salvadorenho buscava uma coordenação mais efetiva das políticas públicas nos territórios, mas no desenho do programa não foram levadas em conta as dinâmicas que já existiam nos territórios e suas bases de organização.

Por outro lado, existia em andamento outras duas iniciativas suportadas na perspectiva territorial. A primeira, promovida pelas associações de municípios, denominadas de *Mancomunidades*, tinham um histórico de cooperação para o planejamento do território. A segunda partia da Estratégia Centro Americana de Desenvolvimento Rural Territorial (Ecadert), cuja contraparte dentro do Governo salvadorenho era a Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial da Secretaria para Assuntos Estratégicos, criada também sob a administração de Mauricio Funes. O PPTP foi executado de maneira paralela a essas iniciativas, sem que se procurasse algum tipo de articulação ou complementariedade, criando conflitos no interior do governo sobre os papeis de cada uma destas instancias e choques de funções.

Durante 2009, ao mesmo tempo que a Presidência iniciava as gestões para o PPTP, foi formulada a Estratégia Centro Americana (Ecadert), processo durante o qual se realizaram várias atividades e consultas. A institucionalidade envolvida era, principalmente, a da Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial. A Ecadert foi aprovada em 2010, quando uma missão de responsáveis pelo desenvolvimento territorial dos países centro americanos, incluindo El Salvador, viajou ao Brasil. Paralelamente se realizava, com a participação ativa da academia e institucionalidade

salvadorenha, o processo de formação de capacidades para o desenvolvimento rural territorial, se estabeleciam as Comissões Nacionais para a Execução da Ecadert, e particularmente para o caso do El Salvador, se apoiava o processo territorial na microbacia da *Bahía de Jiquilisco*. O Grupo de Ação Territorial, constituído pela Ecadert, também foi integrado por organizações da sociedade civil, governos locais e instituições presentes no território. Muitas das quais também participavam do Conselho Territorial do Território do Progresso da *Bahía do Jiquilisco*.

A ação do programa foi efêmera. Em 2014, em virtude da troca de governo, o Programa foi suspenso. O novo governo decidiu implantar outro tipo de ações para o planejamento regional, fazendo um importante ajuste institucional com a criação de uma Direção de Desenvolvimento Territorial no Ministério de *Gobernación y Desarrollo Territorial* envolvimento que, conforme funcionária desse ministério, inicialmente reconhecia os processos em andamento, mas sem manter o nome de Territórios de Progresso, que era o programa do Presidente Funes. O novo ministério absorveu pessoal tanto do Programa Territórios do Progresso como da Subsecretária de Desenvolvimento Territorial.

Entre os motivos para a extinção do programa, Valencia (2018), destaca dois. O primeiro está relacionado com a baixa apropriação por parte das mesmas comunidades do Programa devido à forma “pesada” e centralizada de leva-lo até os territórios, com regras e procedimentos rígidos e definidos desde o centro. O segundo tem a ver com disputas partidárias que, a pesar de vir do interior do mesmo partido político, buscavam bloquear a representação do governo de Funes nos territórios do progresso.

Apesar do Programa Territórios do Progresso não ter tido continuidade, os representantes das comunidades e gestores públicos entrevistados ressaltam a importância dos conselhos territoriais para canalizar as demandas da população. Para Aguilar (2020), no entanto, o desenho do programa não esteve sujeito a discussão e foi levado diretamente aos territórios conforme a conceitualização da Secretaria na Presidência da República.

Algo que resulta muito evidente na implementação desse programa é o desconhecimento da história recente do El Salvador, marcada pela guerra civil iniciada em 1980 e concluída com a assinatura de um acordo de paz entre o Governo Nacional e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN), em 1992. Em torno desse evento pode ser estudado o contexto salvadorenho, tanto pelos acontecimentos que antecederam a guerra, como pelas transformações posteriores ao conflito armado. A caracterização das trajetórias do ativismo salvadorenho no pós-conflito leva Pirker (2013) a ressaltar a importância de reconhecer os recursos e competências adquiridos durante a militância que ela chama de “capital militante” (p. 128), pelas capacidades que obtêm esses militantes, facilitando ações do tipo: organização de grupos, identificação de demandas e formulação de propostas, falar numa assembleia e/ou capacidade para negociações com agentes externos à representação do grupo.

Mauricio Funes, em sua campanha eleitoral, prometeu uma nova forma de governar, baseada na gestão do diálogo e da concertação. Com uma ampla participação dos diferentes setores da população salvadorenha, o governo de Funes focaria no aprofundamento da democracia. Do imperativo ideológico da militância revolucionária passou ao imperativo técnico (PIRKER, 2013) que posicionava a participação cidadã na relação do indivíduo com o aparelho estatal na busca de fazer valer seus interesses e do controle social (VALENCIA, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do distante que os programas com enfoque territorial para o desenvolvimento rural ficaram dos referenciais que orientavam seu desenho, tais referenciais são ainda pertinentes no contexto dos territórios rurais do século XXI, cujas tramas e escalas são bem diferentes daquelas do século passado. Os princípios norteadores da perspectiva territorial devem ser retomados. Em primeiro lugar, é importante não perder de vista que o território

resulta das práticas e representações de atores diversos, com interesses conflitantes e não da delimitação física que demarca e outorga um caráter estático a dinâmicas socioespaciais marcadas por processos históricos de longa data. Segundo, que os espaços rurais contemporâneos não são mais só receptáculos de atividades primárias que, embora continuem sendo relevantes para o seu desenvolvimento, coexistem com atividades de outros setores econômicos, e, mais ainda com outros sentidos dados aos espaços de vida que se posicionam, acima de tudo, como espaços de vida e de moradia. A necessária valorização dos espaços urbanos e sua relação de interdependência e de complementariedade com os espaços rurais, é um terceiro aspecto a considerar, compreendendo os fluxos que se estabelecem entre estas duas categorias e as diversas escalas que se configuram em suas trocas. Em quarto lugar, a direção das iniciativas em relação a escalas “acima” dos territórios também importa. As estratégias e programas dos territórios devem construir-se e dirigir-se a partir dos territórios, mas serem executadas de forma multiescalar. Por fim, é de suma importância a construção de um ator coletivo que seja suficientemente representativo da diversidade de atores e interesses contidos nos territórios que possa construir uma agenda territorial de longo prazo que direcione ações públicas pelo o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

REFERÊNCIAS

Abramovay R. (2000), “Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”, Texto para discussão nº 702, Rio de Janeiro, IPEA.

Abramovay R. (2007), “Para uma teoria dos estudos territoriais” in Ortega A., Almeida Filho N. (coord.), Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária, Campinas, Alínea, p. 19-37.

Aguilar, O. “Análisis del Programa Presidencial Territorios de Progreso en la bahía de Jiquilisco” in Berdegú J., Christian, C., Favareto A. (ed.),

Quince años de desarrollo territorial rural em América latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?, Buenos Aires, Teseo, p. 271-313.

Berdegú, J. et al. (2012). “Desarrollo Territorial rural em América Latina: determinantes y opciones de política”, in J. Berdegú y B. Modrego (eds.) De Yucatán a Chiloé, dinámicas territoriales em América Latina. Buenos Aires, Teseo.

Berdegú, J.; Escobal, J. e Bebbington, A. (2015). “Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: Structures, institutions, and coalitions”. World Development 73: 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.015>

Berdegú J., Favareto A. (2020), “Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorialrural y propuestas para mejorarla” in Berdegú J., Christian, C., Favareto A. (ed.), Quince años de desarrollo territorial rural em América latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?, Buenos Aires, Teseo, p. 11-57.

Bezerra, M.L., Bacelar, T. (2013). “As concepções contemporâneas de ruralidade e suas singularidades no Brasil. Introdução”. In Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras, organizado por Carlos Miranda y Heithel Silva, 35-75. Brasília: IICA.

Brandão, C.A. (2004). A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese (livre-docência) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

EL SALVADOR. Secretaria Técnica da Presidência da República do El Salvador. Territorios de Progreso: Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana. Gobierno de El Salvador: San Salvador, 2013.

Favareto, A. (2007). Paradigmas de desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Igu: FAPESP, 2007.

Fernández, M; Asensio, R; Hernández, R.; Trivelli, C. y Schejtman, A. (2014). “Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo em las zonas rurales de América Latina: análise a partir de seis estudos de caso”. In CLICHE, G. (ed). Territorios em movimiento. Hacia un Desarrollo inclusivo. Buenos Aires: Teseo.

Haesbaert, R. O mito da desterritoriaização. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Lotta, G ; Favareto, A. (2015). “Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil”. Revista de Sociologia e Política 24 (57): 49-65. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>

- Pirker, K. (2013). Las transformaciones de la militancia revolucionaria en El Salvador y Nicaragua. Cuadernos Americanos, Nueva Época, México, año XXVII, Vol. 2, No. 144, pp. 109-133. 2013
- Souza Coelho Neto, A. (2013). "Componentes definidores do conceito de território: a multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço-poder". Revista Geographia 15 (29): 23-52. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2013.v15i29.a13652>
- Valencia M. (2018), "Dos Territórios da cidadania aos territórios do progresso: O caso da transferência da política de desenvolvimento territorial do Brasil para El Salvador" in Sabourin E., Grisa C. (coord.), A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América latina, Porto Alegre, Escritos Editora, p. 208-234.
- Valencia M., Sabourin E., Sayago D., Balestro M. (2018), "Programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais" in Sabourin E., Grisa C. (coord.), A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América latina, Porto Alegre, Escritos Editora, p. 89-114.
- Valencia M., Le Coq J.F., Favareto A., Samper M., Saenz-Segura F., Sabourin E. (2019), "Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina", Info – Note DTR, Rede PP-Al, RETE, disponível em: <http://rete.inf.br/index.php/2020/02/09/hacia-una-nueva-generacion-de-politicas-publicaspara-el-desarrollo-territorial-rural-en-america-latina/> (consulta: 01/12/2019).
- Valencia M., Le Coq J.F., Favareto A., Samper M., Saenz-Segura F., Sabourin E. (2020 a). "Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas". Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial 17: 25-40. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4388
- Valencia M., Caniello M., Barone L., Piraux M., Calvi M., Teixeira O., Oliveira D. (2020 b), "Doce años del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil: ¿cómo vamos?" in Berdegué J., Christian C., Favareto A. (ed.), Quince años de desarrollo territorial rural em América latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?, Buenos Aires, Teseo, p. 121 -174.

REPENSAR LA SUSTENTABILIDAD SOCIOAMBIENTAL Y EL DESARROLLO ¿ÚLTIMA LLAMADA?

César Adrián Ramírez-Miranda
Taciane Lais da Silva

INTRODUCCIÓN

La pandemia planetaria por COVID-19 promete grandes penurias para América Latina en términos de su impacto inmediato y también por sus repercusiones sobre el aumento del desempleo, la pobreza y la inseguridad alimentaria en los años por venir. De entrada, el representante para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con base en las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), estimó que como producto de la pandemia 20 millones de personas pueden entrar en situación de inseguridad alimentaria, además de los 43 millones que ya se encontraban en esta circunstancia en 2018 (Montes, 2020).

Al mismo tiempo la pandemia obliga a retomar la discusión sobre los significados del desarrollo y la sustentabilidad, desde una perspectiva crítica que parta de reconocer las implicaciones de la articulación subordinada de la región en el capitalismo mundial.

El objetivo de esta contribución es destacar que la ruta hacia un estilo de desarrollo con sustentabilidad socioambiental en América Latina, tiene como condición la ruptura con el extractivismo y el replanteamiento de las relaciones de dependencia y subordinación colonial que pesan sobre la región.

Se ofrece una breve recapitulación histórica sobre los significados del desarrollo en América Latina, dirigida a destacar la insustentabilidad plena prevaleciente en la región previo a la aparición de la pandemia mundial. Se destaca el significado de los conflictos ambientales en los territorios de la región, como

consecuencia de un patrón de acumulación excluyente y depredador de la naturaleza basado en la producción de materias primas para el mercado mundial, y se refiere un caso emblemático en México que enfrenta a comunidades indígenas con las transnacionales productoras de energía eólica. Con base en dichos referentes se resalta la importancia de abonar a la construcción de un paradigma latinoamericano ambientalista y solidario que abra una ruta de desarrollo verdaderamente redistributiva, democrática y respetuosa del ambiente.

1. La insustentabilidad del desarrollo en América Latina

Una mirada panorámica al escenario latinoamericano al inicio de este año 2020 ofrecía razones amplias para la preocupación y el desaliento: América Latina se mostraba como la región con mayor desigualdad social en el orbe, incapaz de superar problemas de larga data como la pobreza, el hambre y la desnutrición en amplias capas de la población; también con grandes dificultades para construir instituciones democráticas sólidas y con una acelerada degradación de sus bienes naturales.

El Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, da por hecho que la pandemia aumentará la desigualdad en la región. “Las personas de ingresos más altos tienen una mayor resiliencia al choque económico y social generado por la pandemia” (CODES, 2020, p. 84). Por su parte la CEPAL (2020) estima que en este año empujadas por la pandemia casi 29 millones de personas caerán en condiciones de pobreza debido a los altos niveles de trabajo informal en la región. Ello aleja de América Latina nuevamente el horizonte del desarrollo.

En su balance sobre dos décadas de desarrollo territorial rural (DTR), publicado a mediados del año pasado, Julio Berdegú dio cuenta de las principales asignaturas pendientes de las políticas ejecutadas bajo este enfoque y propuso una agenda para lanzar una segunda generación de políticas de DTR en América Latina y el Caribe. En breve, postuló la necesidad de nuevos arreglos

institucionales para resolver las principales fallas en la operación del enfoque, pero también propuso replantear el objetivo central del DTR hacia “la promoción de transformaciones estructurales socialmente incluyentes. Esta es una agenda que debe articular de mejor forma que en el pasado metas en materia de crecimiento económico, inclusión social y reducción de las desigualdades y de la pobreza, y en materia de sustentabilidad ambiental” (BERDEGUÉ, 2019 p. 279). Partiremos de aquí para hacer una breve recapitulación sobre los significados del desarrollo en el escenario latinoamericano y sus dificultades para deshacerse de un par de lastres.

La capacidad reflexiva del pensamiento latinoamericano, anidado en la CEPAL de los años 50 del siglo pasado, fue capaz de cuestionar las bases de la teoría de la modernización y establecer con solidez la necesidad de articulaciones estructurales indispensables para emprender procesos de industrialización endógenos. La realidad de una tendencia al deterioro de los términos de intercambio y la necesidad de reformas agrarias fueron señaladas, así como el protagonismo de un Estado que se hiciera responsable de conducir el proceso de desarrollo. Propósitos que los teóricos dependentistas pronto cuestionaron por su inviabilidad en tanto no fueran capaces de romper con las relaciones de subordinación en el sistema mundial.

Las tesis dependentistas, entre las que destaca la superexplotación del trabajo, fueron desmontadas por las dictaduras que abrieron paso a la implantación del proyecto neoliberal, capaz de conquistar el imaginario no sólo de las oligarquías, sino también el de buena parte de la academia y las instituciones de cooperación internacional, pero tan brutal en sus consecuencias que obligó a la aparición de formulaciones neoestructuralistas emanadas nuevamente de la CEPAL e instituciones afines hasta dar lugar al Desarrollo Territorial Rural (DTR), un planteamiento que en dos décadas logró dominar la narrativa sobre el desarrollo en el espacio rural, pero que definitivamente se mostró funcional al proyecto neoliberal, debido

a sus anclajes con la ideología del mercado y con la desagrarizante y porosa noción de nueva ruralidad (RAMÍREZ-MIRANDA, 2006).

El ciclo de los gobiernos progresistas en América Latina se sustentó desde luego en la vigorosa respuesta de los movimientos sociales a las calamidades del proyecto neoliberal. Al despuntar el siglo XXI los movimientos campesinos e indígenas, así como la creciente inconformidad de la población urbana llevaron al poder a líderes carismáticos y coaliciones políticas comprometidas con el combate a la pobreza y la exclusión; una notoria redistribución de la riqueza resultó posible gracias al aumento en el precio de las materias primas exportables, cuyos dividendos fueron capturados y gestionados por los gobiernos de orientación popular principalmente a través del gasto social.

La entrada en escena del neoextractivismo progresista, si bien dotó de legitimidad a los gobiernos también llamados posneoliberales, representó la consolidación en América Latina del *Consenso de los Commodities* (SVAMPA, 2013), que no es otra cosa que la aceptación (por gobiernos tan distintos como el de Macri y el de Evo Morales) de que la ruta de nuestros países hacia el cambio social pasa obligadamente por su participación en el mercado mundial como exportadores de materias primas.¹

La última década del siglo pasado y la primera del siglo XXI vieron también la consolidación de lo que podría llamarse el giro territorial de los estudios del desarrollo. Interesa apuntar aquí que, al reconocimiento de la centralidad política, económica y cultural del territorio, como categoría que da cuenta del espacio socialmente apropiado y construido, se arribó por vías muy distintas: (1) como producto de las necesidades de valorización del capital, (2) como

¹ Es así que los gobiernos progresistas rompieron con el Consenso de Washington que había sido impuesto por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, pero se plegaron y abonaron al Consenso de los Commodities, desestimando sus consecuencias socioambientales. Svampa (2019) argumenta sobre esta continuidad, aún en la ruptura, que expresa la raíz histórico estructural del extractivismo. No obstante, resulta incorrecto establecer una identidad conceptual y política entre neoliberalismo y extractivismo.

mecanismo para mejorar la gestión de las políticas públicas, y (3) como resultado de las luchas de los campesinos e indígenas por defender su espacio vital.² En la coyuntura actual que implica una profunda reflexión sobre los desafíos a enfrentar en la reconstrucción de la sociedad pospandemia, seguramente encontraremos versiones *reloaded* de las propuestas de desarrollo territorial funcionales al patrón de acumulación extractivista, que estarán enfrentadas a las reivindicaciones del territorio como elemento sustantivo de las propuestas alternativas que elaboran las comunidades. Abundaremos sobre ello al final de este capítulo.

El hecho a destacar es que previo a la aparición de la pandemia América Latina aparecía ya como un espacio de acelerada degradación ambiental, justo como producto de su orientación extractivista, tanto progresista como conservadora.

En América Latina y el Caribe poco menos de la mitad de la superficie total todavía está cubierta por bosques, lo que representa aproximadamente 22 por ciento de las áreas forestales existentes en el mundo. Aún más, la región tiene el 57 por ciento de los bosques primarios del mundo, que son los más importantes, desde el punto de vista de la biodiversidad y la preservación (FAO, 2016). La región cuenta con una tercera parte de los recursos hídricos renovables del mundo y Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela son naciones de megadiversidad biológica que albergan entre el 60 y 70 por ciento de las formas de vida del planeta (CASTRO-HERRERA, 2017).

Sin embargo, este patrimonio natural se está deteriorando rápidamente. De acuerdo con datos de la FAO (2020), la superficie

² Desde la perspectiva de Betancourt (2017: p. 313) en América Latina se verifica un salto cualitativo del giro espacial al giro territorial “en donde los protagonistas principales vienen siendo los movimientos sociales indígena originario campesinos de Abya Yala/ América Latina, que con sus luchas territoriales, por la dignidad y por la vida [...] han mudado completamente la cuestión territorial (y el debate ambiental, agrario y campesino) en la región, confrontando las territorialidades hegemónicas y homogeneizantes del Capital y de los Estados, y reformulando debates profundos teóricos, políticos y epistémicos.”

forestal de la región disminuyó del 51.3 por ciento en 1990 al 46.4 por ciento en 2015.³ Este deterioro es sumamente acelerado si se considera que en el mismo periodo la superficie forestal total del planeta disminuyó del 31.6 al 30.6 por ciento.

La FAO (2016) se vio obligada a reconocer que el 70 por ciento de la deforestación en América Latina entre 2000 y 2010 fue ocasionado por el agronegocio monocultivador. Específicamente en la Amazonía la producción para los mercados internacionales fue el principal factor de la deforestación después de 1990, como resultado de prácticas como el pastoreo extensivo, el cultivo de soja y las plantaciones de aceite de palma, y menos del 2 por ciento de la deforestación se debió a la expansión urbana.

Es ampliamente reconocido que la deforestación en América del Sur está directamente relacionada con la producción de carne en Europa y el aumento de su consumo en China. Miles de hectáreas del Gran Chaco, región en la frontera entre Argentina, Bolivia y Paraguay, que incluye parte del Pantanal Brasileño, fueron deforestadas para el cultivo de soja, cuya principal utilización es para la alimentación del ganado en Alemania y otros países europeos. Tan solo en 2016 los países europeos importaron 27.8 millones de toneladas de soja de América Latina (Mighty Earth, 2020).

El agronegocio monocultivador es sólo uno de los cuatro jinetes del apocalipsis que arrasan el mundo rural latinoamericano y amenazan las formas de vida de los campesinos e indígenas en la región. A su lado cabalgan la minería a cielo abierto, los megaproyectos hidráulicos para producir energía eléctrica y la

³ Además de América Latina y el Caribe, en otras dos regiones del mundo la superficie de bosques también ha disminuido en los últimos 25 años. En el África subsahariana, la proporción de zonas forestales disminuyó del 30.6 por ciento en 1990 al 27.1 por ciento en 2015, mientras que en el sudeste asiático pasó del 3.9 por ciento al 3.8 por ciento en el mismo período. Las regiones del África subsahariana, el sudeste asiático y América del Sur, la extensión de los bosques está bajo la presión de la alta demanda de carbón vegetal (FAO, 2016).

emigración (ALMEYRA, 2012). Y como respuesta a ello América Latina es un gran mosaico de conflictos socioambientales⁴.

2. Los conflictos socioambientales

Hace algunos años Gian Carlo Delgado (2013) presentó una base de datos y un mapa de América Latina que ilustró con claridad la proliferación de los conflictos socioambientales a lo largo y ancho de la región. Sin tratarse de un inventario exhaustivo, esta imagen resultó de gran valor al dar cuenta de la diversidad de respuestas de los actores territoriales a diferentes amenazas sobre sus patrimonios. En esa cartografía de 241 conflictos aparecieron como causales la minería metálica y no metálica (85 casos), conflictos por el agua, entre los que destacan los proyectos hidroeléctricos (47 casos), la minería energética (34 casos), conflictos con la agroindustria (27 casos) y los relacionados con los recursos forestales y la biodiversidad (16 casos); adicionalmente se registraron y mapearon 32 conflictos bajo la categoría de Residuos y otros. En esta categoría quedaron registrados el emblemático conflicto del TIPNIS en Bolivia y la disputa en torno a la energía eólica en el Istmo de Tehuantepec, México, a la que nos referiremos más adelante.

Una actualización sobre la distribución de los conflictos socioambientales, con categorías comparables en lo general a las referidas supra, la ofrece el Atlas de Justicia Ambiental (EJAtlas), una plataforma interactiva creada en 2012 por el Instituto de

⁴ Sobre el término socioambiental, Tetreault et al. (2012, p. 15-16) apuntan: “tal vez sea redundante incluir el prefijo *socio*– en el término conflicto socioambiental, pues no puede haber un conflicto o un movimiento sin sujetos sociales. [...] esta redundancia vale la pena porque enfatiza la dimensión social de los problemas ambientales, una dimensión con frecuencia relegada a segundo plano por los *optimistas tecnológicos*, que creen que estos problemas se resuelven mediante una salida tecnológica (*technological fix*), [...] nosotros creemos que, para superar los complejos e interrelacionados problemas de degradación ambiental, pobreza y desigualdad, hay que colocar la dimensión social en el centro del análisis y soluciones. En otras palabras, se requieren cambios estructurales profundos [...] que solo los movimientos sociales pueden impulsar”.

Ciencia y Tecnología Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona (ICTA-UAB), con el propósito de monitorear la distribución de conflictos ecológicos en todo el mundo. El atlas incluye el apoyo del proyecto Acknowl-EJ (2016-18), Academic-Activist Co-Produced Knowledge for Environmental Justice. Estas alianzas buscan crear registros de los conflictos socioambientales que ocurren en todo el mundo.



FIGURA 1 - Conflictos socioambientales en América Latina (EJATLAS, 2020).

Entre los 889 registros disponibles, la mayoría se refiere a la categoría de Extracción de minerales y materiales de construcción, y Biomasa y conflictos por la tierra, seguidos de Conflictos por la gestión del agua, Combustibles fósiles y justicia climática/energética. Los demás se registran en menor cantidad como el conflicto por Gestión de residuos, Infraestructura y ambiente construido, seguido por Biodiversidad/conservación, Industriales o servicios, Turismo recreación y Nuclear.

Los mapas referidos indican que los jinetes apocalípticos referidos por Almeyra no galopan sobre terreno llano.⁵ A pesar de que los gobiernos ajusten sus legislaciones al propósito extractivista y aun cuando la violencia se ejerza sobre las comunidades y sus líderes en resistencia, es un hecho que los campesinos e indígenas de la región están disputando de manera energética, con lo que tienen y con lo que pueden, el territorio.⁶

Queda fuera de los alcances de esta contribución hacer una recapitulación sobre la vasta bibliografía en torno a los conflictos socioambientales en América Latina y aún en México.⁷ Para el propósito de nuestro argumento es suficiente rescatar los grandes trazos que permiten reconocer el significado de estos conflictos desde una perspectiva lógica e histórica, es decir, desde su derivación como consecuencia de la lógica de la reproducción capitalista, pero al mismo tiempo desde la especificación que a esta lógica le confiere la fase actual del desarrollo capitalista y la particular articulación de América Latina.

⁵ Aún el metafórico jinete de la emigración, que se convirtió en un rasgo estructural del campo latinoamericano y amenazó con el *vaciamiento* del espacio rural a favor de las grandes corporaciones alimentarias transnacionales, alcanzó resultados contradictorios en términos del proyecto neoliberal. En México, la ecuación neoliberal, que durante más de tres décadas, sustentó una política de Estado dirigida a expulsar a los campesinos de sus tierras para abrir paso a la concentración de la propiedad en las grandes empresas agroexportadoras, fracasó en su propósito debido a que las remesas de los migrantes permitieron a sus familias mantener la propiedad de sus parcelas (RAMÍREZ-MIRANDA, 1997).

⁶ Desde luego, como lo señalan Tetreault et al., (2019: 24): “La resistencia popular ha emergido, no como una respuesta mecánica al despojo y el deterioro ambiental, sino como un proceso de formación política de clases en contextos locales y regionales específicos”. Justo aquí se expresa la densidad histórica del territorio en tanto repertorio de experiencias de lucha.

⁷ En cambio, remitimos a los dos magníficos volúmenes publicados por el Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), denominado Ecología(s) Política(s) desde el Sur/Abya Yala (ALIMONDA, TORO-PÉREZ Y MARTÍN, 2017). Así como la reciente compilación que presentan para México, TETREAULT, MC CULLIGH Y LUCIO (2019).

El trazo más grueso que explica los conflictos socioambientales en la región tiene que ver, con las condiciones generales para la valorización del capital a escala planetaria que, arrastradas por la locomotora china, favorecieron altos precios de las materias primas durante los tres primeros lustros del presente siglo. Hemos señalado *supra* que ello estableció el escenario para que nuestros países se volcaran hacia la exportación de commodities, resta ahora subrayar que ello configuró una verdadera reprimarización de las economías latinoamericanas, con excepción de México cuya industria manufacturera muestra un elevado grado de integración con el sector industrial estadounidense.

Las proporciones cuantitativas de esta reprimarización, que representa la pérdida de un siglo completo para América Latina en términos de sus esfuerzos para superar el patrón primario exportador de inicios del siglo XX y lograr una mejor articulación al mercado mundial, quedan manifiestas en la participación de los bienes primarios en el total de las exportaciones. Petras y Veltmeyer (2014, citados en TETREAULT ET AL., 2019, p. 11), señalan que en 2011, durante el apogeo de los precios internacionales de los bienes primarios, dicha participación alcanzó el 66 por ciento en Brasil, el 68 por ciento en Argentina, el 82.5 por ciento en Colombia, el 89 por ciento en Chile y Perú y hasta el 95.5 por ciento en Bolivia y Venezuela. En México esta proporción no llegó al 30 por ciento.

La definición de Svampa (2019: 32-33) en torno a que los conflictos socioambientales son “aquellos ligados al acceso y control de los bienes naturales y el territorio, que suponen por parte de los actores enfrentados intereses y valores divergentes en torno de los mismos, en un contexto de gran asimetría de poder”, nos permite subrayar un segundo gran trazo sobre el significado de estos conflictos: se trata de luchas por el territorio y al mismo tiempo por los derechos y por la democracia en sociedades en las que, como argumentó Quijano (2000), no se logró establecer plenamente el Estado nacional como institución democrática. En cambio, la colonialidad del poder se materializó en la conformación y reproducción de oligarquías criollas que (salvo episodios de relativa

nacionalización y democratización) lograron convertir al aparato estatal en un mecanismo para la ampliación de sus negocios siempre articulados, con mayor o menor éxito a los centros hegemónicos del sistema mundial. Es importante retener este punto ya que nos permitirá explicar la carga racista y discriminatoria que caracteriza a los conflictos socioambientales en territorios indígenas. Y es que estos conflictos y resistencias sociales suelen ser más frontales y hasta violentos debido a que confrontan concepciones sobre el territorio y la relación hombre-naturaleza que no sólo son distintas, sino que resultan antagónicas. Ello quedó claramente de manifiesto en la experiencia mexicana durante los gobiernos neoliberales y constituye un interrogante a despejar para el actual gobierno.

3. México resistencias territoriales contra la ortodoxia neoliberal

En México el proyecto neoliberal se impuso sobre los escombros de una crisis económica hasta entonces sin precedentes. La devaluación del peso en 1982 y la inminente suspensión del pago del servicio de la deuda, abrieron paso a que el Fondo Monetario Internacional dictara la política económica del país, de manera que el gobierno mexicano se convirtió en el alumno más destacado de la ortodoxia neoliberal.

Para los efectos de esta contribución cabe destacar que los gobiernos neoliberales (1982-2018) explícitamente plantearon como su propósito principal, una suerte de misión histórica, la modernización del país y su incorporación exitosa al proceso de globalización. La modernización implicaba en el imaginario derivado de la crisis, romper con la pretendida ineficiencia inherente a todo tipo de actividad económica estatal, así como reducir el gasto público y reorientarlo hacia los sectores de mayor rentabilidad; junto con ello, incentivar la creatividad de los agentes económicos mediante su exposición a la competencia en el mercado internacional. Subsidios y proteccionismo se consideraron signos de un pasado al que no habría que volver, so riesgo de nuevas y peores calamidades. Y en el espacio rural estos signos del pasado

estaban directamente relacionados con la propiedad social de la tierra en ejidos y comunidades agrarias, dicho de otra manera, con los campesinos e indígenas mexicanos.

El proyecto neoliberal para modernizar el campo mexicano se propuso abiertamente desplazar a los campesinos de sus tierras para convertir al país en una potencia agroexportadora (ver nota 9); para ello ejecutó sucesivamente las siguientes acciones: apertura brusca de la agricultura a los mercados internacionales (1986), desmantelamiento del sistema de fomento productivo a la producción de básicos (1988) y reforma de la Constitución para favorecer la privatización y la concentración de las tierras (1992), todo ello direccionado a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (1994). En 2001 la promulgación de la Ley Indígena zanjó la discusión sobre los alcances del levantamiento zapatista en términos del marco jurídico. Significativamente el periodo de mayor dinamismo de la minería es 2000-2012 correspondiente con el aumento de los precios internacionales ya referido pero también con esta circunstancia nacional.

Esta apretada síntesis sobre el caso mexicano nos permite contextualizar el inventario de conflictos socioambientales elaborado por el hoy Secretario del Medio Ambiente y colaboradores (TOLEDO, et al., 2014). Se trata de 298 conflictos identificados mediante seguimiento hemerográfico entre septiembre de 2009 y marzo de 2013, los cuales en ese momento estaban presentes en 177 municipios de todas las regiones del país y fueron clasificados en: Mineros, Agrícolas, Biotecnológicos, Energéticos, Forestales, Hidráulicos, Turísticos, Urbanos, y por Residuos peligrosos y rellenos sanitarios. Confirmando la composición de los conflictos socioambientales a escala latinoamericana, prácticamente dos terceras partes de este inventario lo constituyen lo constituyeron los conflictos mineros (26.5 por ciento), hidráulicos (21.8 por ciento) y energéticos (17.4 por ciento). En marzo de 2018 a punto de concluir el largo ciclo de los gobiernos neoliberales en México este inventario tenía registrados 560 casos (TETREAULT et al., 2019).

Las rutas del extractivismo en México atraviesan inevitablemente los territorios indígenas y campesinos, porque pese a la política de Estado que trató de borrarlos del mapa agrario los ejidatarios y comuneros siguen como dueños de 106 millones de hectáreas que significan más de la mitad del territorio nacional (CEDRSSA, 2019). Y es justo en los territorios indígenas donde se localiza la mayor conflictividad.

La población indígena en México está cerca de los 26 millones de personas, según los resultados de la encuesta intercensal realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015). Esta cifra que significa más de una quinta parte de la población del país, corresponde a las personas que se autoadscriben como indígenas conforme a su cultura, su historia y sus tradiciones. Entre ellos son 7.38 millones los que hablan una lengua originaria.

Tres cuartas partes de la población indígena del país se localizan en las siguientes entidades federativas (Figura 2): Oaxaca y Chiapas (14 por ciento cada una), Veracruz, Estado de México, Puebla y Yucatán (9 por ciento cada una), Guerrero (6 por ciento) e Hidalgo (5 por ciento). Constituida como el principal valladar frente a los proyectos extractivistas, la población indígena, con presencia en 6 830 ejidos y comunidades, que son el 23 por ciento de los núcleos agrarios, detenta cerca de 28 millones de hectáreas, que corresponden al 16 por ciento del total de la superficie rústica en el país (Robles, 2004, citado por FAO, 2019).⁸

Toda vez que los territorios indígenas y campesinos contienen una infinidad de *recursos* que al encontrarse fuera del mercado constituyen, desde la perspectiva extractivista, un verdadero desperdicio, es entendible que desde la lógica de las grandes corporaciones y de los gobiernos neoliberales a su servicio, los indígenas fueran vistos como verdaderos obstáculos al progreso y

⁸ Más aún, las comunidades rurales e indígenas son propietarias de más del 80% de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de la biodiversidad del país (Robles, 2004, citado en FAO, 2019).

a la modernidad. Este señalamiento no es panfletario, tiene pleno sustento en la experiencia que referiremos en el apartado siguiente. Antes de ello cabe agregar un elemento que confirma el carácter racista y discriminatorio que cruza al proyecto extractivista neoliberal en México en su relación con los pueblos indios.

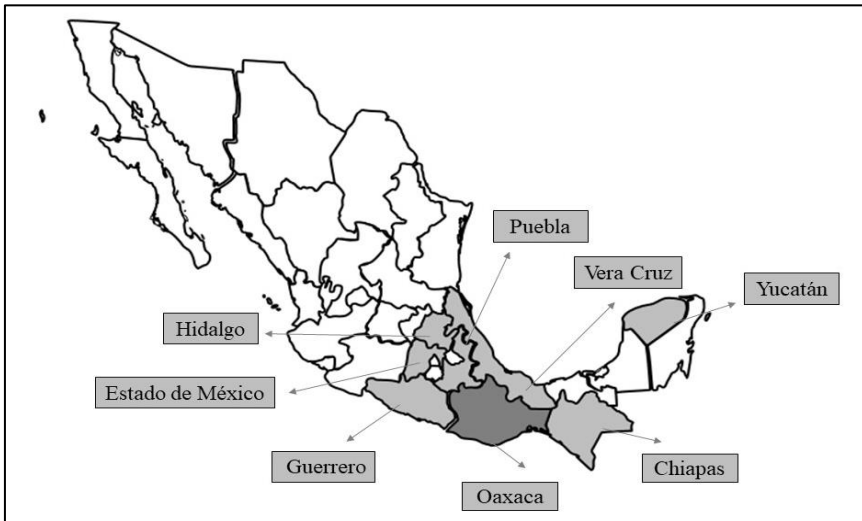


FIGURA 2 - Entidades federativas con mayor peso de la población indígena en México.

Hemos referido *supra* que la ecuación neoliberal para la modernización del campo mexicano se dirigió a minar la rentabilidad de la producción campesina de manera que una vez reformado el marco jurídico y convertidas sus tierras en propiedad privada los ejidatarios no tuvieran otra opción que vender sus parcelas y dedicarse a otras actividades. Esta ecuación fracasó al desconocer la racionalidad campesina y fue incapaz de prever el efecto inesperado de las remesas en las estrategias de reproducción social de las familias campesinas; aún más, pasó por alto que una proporción muy importante de las unidades de producción rurales eran y son todavía de autoconsumo, o que tienen una relación muy

débil con el mercado.⁹ Pero lo que aquí interesa introducir es que esa fallida solución de mercado al problema campesino, que apostó por la racionalidad de un *homo economicus* fue acompañada por otra solución dirigida especialmente a las comunidades indígenas.

Esta solución corresponde a la emergencia de un capitalismo necropolítico que se despliega como producto del proyecto neoliberal (VALENCIA, 2012) y que incorpora a la economía delictiva como un elemento destacado de la reproducción capitalista.¹⁰ Ello permite a Composto y Navarro (2014, en NAVARRO-TRUJILLO, 2019: 227-228) hablar de un *dispositivo expropiatorio*, como categoría que “incluye un amplio abanico de estrategias jurídicas, de cooptación, disciplinamiento y división de las comunidades, represión, criminalización, militarización y hasta contrainsurgencia, para garantizar a cualquier costo la apertura de nuevos espacios de explotación y mercantilización”. Es en este contexto que la facciosa guerra contra el narcotráfico declarada por el gobierno de Calderón sirvió “como un pretexto para militarizar zonas de conflicto social y abrir los territorios a las actividades extractivas” (PALEY, 2015 y FAZIO, 2016, citados por TETREAUULT et al., p. 18).

4. El Istmo de Tehuantepec: energía eólica e insustentabilidad socioambiental

El estado de Oaxaca ubicado en el sur de la República Mexicana se caracteriza por su densidad étnica y organizativa. También por encontrarse con Chiapas y Guerrero en los niveles de

⁹ Es el caso de los estratos E1 y E2 de la tipología de FAO-SAGARPA (2013) que suman el 73 por ciento de las Unidades Económicas Rurales (UER) del país.

¹⁰ Tetreault et al. (2019: p. 18) consignan que “en los estados de Colima, Michoacán y Jalisco, grupos armados han talado árboles y extraído hierro en tierras ejidales y comunales, transportando los materiales en carreteras públicas hasta los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas, donde se cargan en los barcos de los compradores chinos, vendiéndolos así en el mercado negro con la complicidad de funcionarios públicos en diferentes niveles (Cano, 2014; Guillén, 2012, 2016)”.

mayor pobreza y ser el escenario de numerosos conflictos ambientales.

Siguiendo la línea argumental de esta contribución haremos referencia al que consideramos un caso emblemático de los conflictos ambientales latinoamericanos en la fase de la globalización neoliberal: el conflicto relacionado con la implantación del Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec. Aunque antes de entrar en materia de energías renovables, es conveniente asentar que en el estado de Oaxaca también cabalga desafortadamente el principal jinete del apocalipsis extractivista latinoamericano: la minería a cielo abierto. Ello porque tan sólo entre los años 2002 y 2011 se entregaron 344 concesiones mineras, equivalentes a casi el 8 por ciento de su territorio, y algunas de ellas con vigencia hasta 2062 (TOLEDO et al., 2014). Como botón de muestra, sobre estas 779 mil hectáreas concesionadas en Oaxaca (GEO, 2011, citado por FUENTE Y BARKIN, 2013), en la región de Valles Centrales, donde se ubica la capital estatal, la empresa canadiense Fortuna Silver tiene concesionadas 90 mil hectáreas para la extracción de oro y plata a cielo abierto en cinco municipios.

La minería a cielo abierto ocasiona graves impactos ambientales y concita la resistencia de las comunidades indígenas y mestizas a lo largo y ancho del país, frente a la transformación del paisaje, la contaminación y el uso abusivo del agua. Más difícil es enfrentarse a un megaproyecto para la generación de energía eólica en el contexto de la crisis ambiental a escala planetaria. Y eso es lo que ha sucedido en las dos décadas recientes en la porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec, la parte más angosta del territorio nacional en la que el Océano Pacífico y el Golfo de México están separados por solamente 200 kilómetros (Figura 2).

La recapitulación sumaria que ofrecemos sobre la experiencia del corredor eólico en el Istmo de Tehuantepec da cuenta de los principales elementos referidos en esta contribución sobre los conflictos socioambientales, pero también reviste interés porque en la región istmeña se ha puesto en marcha uno de los dos principales

megaproyectos del actual gobierno mexicano que postula una ruptura con el régimen neoliberal.

La historia inicia en 1994 con la instalación de siete aerogeneradores, con capacidad para producir 2 MW, por la Comisión Federal de Electricidad, la empresa paraestatal encargada de la producción y distribución de energía eléctrica.¹¹ Un cuarto de siglo después esta región cuenta con 2,050 aerogeneradores, distribuidos en 29 parques eólicos, y una capacidad de producción de 2 756 MW.¹²

En el ínterin la Planicie Costera del Istmo oaxaqueño vivió un proceso de disputa y transformación territorial en el cual se mostraron diversos rostros del despojo, pero también las posibilidades con que cuenta la resistencia de los pueblos indígenas.

La figura 3 encierra profundos significados. Se trata del mapa de Clasificación de la Potencia del Viento, publicado por el Laboratorio Nacional de Energía Renovable (NREL, por sus siglas en inglés), del Departamento de Energía de los Estados Unidos. Es en cierto modo el mapa de un tesoro.

La peculiaridad de este mapa estriba en que, a partir de tres sitios de medición, se identifican siete clases de potencial del viento en la región, en términos de su aprovechamiento para generar energía eléctrica. Las primeras cinco clases corresponden a potencial pobre, escaso, moderado, bueno y excelente, mientras que para las clases 6 y 7, que son las predominantes en la región, sencillamente el potencial es tan elevado que no alcanzó denominación. Ello se debe a la peculiar configuración fisiográfica del Istmo y a su posición entre dos océanos.

¹¹ En realidad esos aerogeneradores cubrieron una función de prueba, pues el primer parque eólico en forma instalado por la empresa española Iberdrola inició su operación en 2008.

¹² Según el presidente de la Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE), México cuenta con 71 parques eólicos y 2, 800 generadores capaces de producir 6, 238 MW; el potencial de generación de energía eólica del país se estima en 50 mil MW y se programa alcanzar 15 mil MW en 2024 (Rodríguez, 2020).

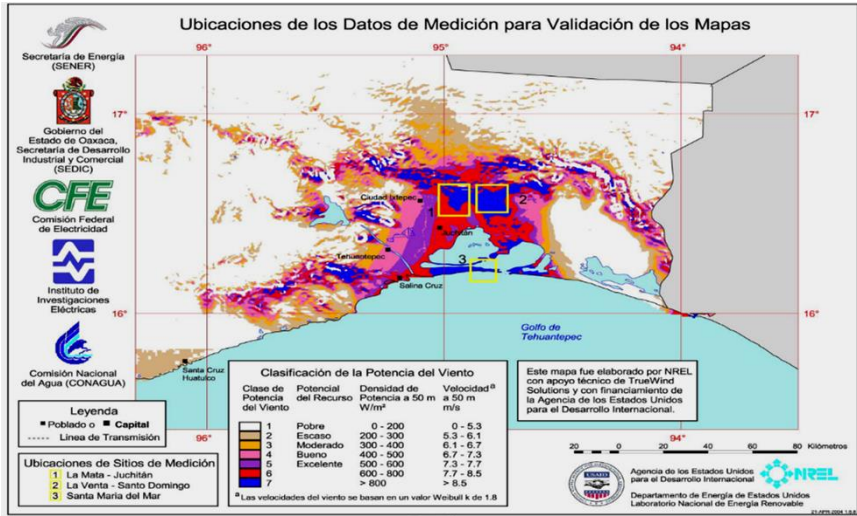


FIGURA 3 - Clasificación de la Potencia del Viento en el Istmo oaxaqueño (NREL, 2004).

En el margen izquierdo de este mapa aparecen los logotipos de Secretaría de Energía, Gobierno del estado de Oaxaca, Comisión Federal de Electricidad, Instituto de Investigaciones Eléctricas y Comisión Nacional del Agua, instituciones convergentes en el propósito de gestionar la transición hacia las energías renovables. El mensaje explícito consiste en la acción concertada del Estado mexicano, en sus niveles federal, estatal y desde luego también en el de los gobiernos municipales para poner el territorio istmeño a disposición de las transnacionales eoloelectricas.

Las crónicas del siglo XVI registraron que a la caída de la Gran Tenochtitlán, el último tlatoani mexicana, Cuauhtémoc, fue torturado por el invasor hispano a fin de que revelara dónde había escondido el tesoro de los aztecas. Cinco siglos después, Iberdrola, líder mundial en el mercado energético y una de las principales beneficiarias del reparto del territorio istmeño entre las empresas eólicas, incorporaría a su Consejo de Administración, en 2013, a la

Dra. Georgina Kessel, titular de la Secretaría de Energía y activa promotora de los parques eólicos en el periodo 2006-2011.¹³

El proceso de reparto del territorio istmeño entre las empresas eólicas condensa signos de tres siglos: bajo el imperativo que impone la crisis ambiental planetaria y la búsqueda de una transición energética que permea el discurso de la sustentabilidad en el siglo XXI, el gobierno mexicano y las empresas se condujeron bajo prácticas propias de la noción del progreso imperante en el siglo XIX, mientras que la relación con las comunidades indígenas correspondió a los cánones racistas del siglo XVI.

La implantación de los parques eólicos posterior a la definición de los polígonos para cada empresa (RAMÍREZ-MIRANDA, et al., 2015) se realizó sin consultar a las comunidades afectadas. “En algunos casos se negoció directamente con los dueños de las tierras en donde se instalaron los aerogeneradores, lo cual violó los estatutos de propiedad social de la tierra y generó divisiones internas y caciquismos en las comunidades. En otros casos se crearon consultas amañadas o asambleas falsas en donde se firmaban las concesiones” (GRUPO DE ANÁLISIS AMBIENTAL, 2020, p. 97).

El *dispositivo expropiatorio* referido *supra* se ha desplegado con amplitud en esta región de elevada conflictividad en la que los desenlaces violentos son siempre una posibilidad, como producto de la división que las empresas eólicas crearon en las comunidades y por la presencia de la economía delictiva en un espacio de intensos flujos migratorios.

La creación de la Asamblea de Pueblos del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio (APITDTT) en 2007 hizo posible la convergencia de comunidades binnizá e ikoots en el rechazo a los engaños de las empresas y sus tratos

¹³ Antes que la ex secretaria Kessel, el propio ex presidente Ernesto Zedillo, quien privatizó los ferrocarriles, fue contratado, apenas un año después de concluir su mandato por la Union Pacific, empresa beneficiada por dicha privatización (GARDUÑO Y MÉNDEZ, 2015).

discriminatorios. La APIIT surgió con la participación de comuneros de Juchitán, Unión Hidalgo, Álvaro Obregón, Santa María Xadani, La Venta, La Ventosa, San Dionisio del Mar y San Mateo del Mar. En el 2011 se forma la Asamblea Popular de San Dionisio del Mar y en 2013 surgieron la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco y la Asamblea de Pueblos Ikoots. La lucha de estas organizaciones ha tenido importantes logros y también sinsabores. A inicios de 2014 la lucha de los comuneros de Álvaro Obregón logró la cancelación del parque eólico del consorcio Transnacional Mareña Renovables con un valor superior a mil millones de dólares, programado para generar 396 MW. Las amplias significaciones de este hecho fueron analizadas en su momento (RAMÍREZ-MIRANDA et al., 2015). Pero el hecho a destacar es que meses después ese mismo proyecto logró implantarse lejos de los comuneros de Álvaro Obregón aunque en el mismo municipio de Juchitán, ahora bajo el nombre de Eólica del Sur y después de cubrir, bajo la coordinación del gobierno mexicano, la formalidad de un proceso de consulta que seguramente resultó engorroso para la gente de razón y que fue inmediatamente cuestionado por su ilegalidad (APIITDTT, 2018). La situación actual del megaproyecto eólico en el Istmo de Tehuantepec queda resumida en la Tabla 1.

TABLA 1 - Principales características de los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec (2020).

No.	Nombre	Inicio	Empresa (país de origen)	Capacidad (MW)
1	La Venta I	1994	CFE (México)	2
2	Parques Ecológicos de México II	2008	Iberdrola (España)	30
3	Parques Ecológicos de México I	2008	Iberdrola (España)	49
4	Eurus	2009	Acciona Energía (España)	240

5	Eléctrica del Valle (La Mata)	2010	EDF (Francia)	50
6	Eléctrica del Valle (La Ventosa)	2010	EDF (Francia)	17
7	Bií Nee Stipa I	2010	Gamesa - Iberdrola (España)	26
8	La Venta III	2011	Iberdrola (España)	102
9	Fuerza Eólica del Istmo	2011	Industria Peñoles (México)	50
10	Bií Stinú	2012	EDF – Mitsui (Francia-Japón)	164
11	Stipa Nayáa	2012	Enel GreenPower (Italia)	74
12	DEMEX 2 (Piedra Larga 1)	2012	Renovalia y Grupo Bimbo (Esp-Méx)	90
13	Polígono Sur Oaxaca III	2012	Acciona Energía (España)	75
14	Polígono Norte Oaxaca III	2012	Acciona Energía (España)	27
15	Oaxaca IV	2012	Acciona Energía (España)	102
16	Oaxaca II	2012	Acciona Energía (España)	102
17	Oaxaca I	2012	EYRA grupo ACS (España)	102
18	La Venta II	2012	CFE (México)	83
19	Santo Domingo	2012	EDF – Mitsui (Francia-Japón)	160
20	Fuerza Eólica del Istmo II	2012	Industria Peñoles (México)	30
21	Bii Nee Stipa III	2012	Enel GreenPower (Italia)	70
22	Bii Nee Stipa II (Dos Arbolitos)	2012	Gamesa - Iberdrola (España)	70

23	DEMEX 3 (Piedras Largas II)	2013	Renovalia y Grupo Bimbo (Esp-Méx)	138
24	Bii Nee Stipa III (El Retiro)	2014	Grupo Méxco (México)	74
25	Bií Hioxo	2014	Gas Natural Fenosa Renovable (España)	252
26	Ingenio	2015	Acciona Energía (España)	50
27	Sureste I Fase II	2015	Enel GreenPower (Italia)	102
28	Eólica del Sur	2019	FEMSA-Mitsubishi, MMIF (Mixto)	396
29	Granja SEDENA	Por iniciar	Grupo Tradeco (México)	15
30	Ecowind	En proyecto	Comsa (España)	100
31	PE Zapoteca de Energía	En proyecto	Alesco (México)	69

FUENTE: Grupo de Análisis Ambiental (2020), con datos de Geocomunes (2018) y actualizado por los autores para este documento.

Nota: Las cifras sombreadas corresponden a la modalidad Productor Independiente de Energía (PIE). Todos los demás parques, excepto los de la CFE (filas 1 y 18) operan bajo la modalidad de Autoabastecimiento.

Destaca en primer lugar que el negocio de la energía eólica está bajo el comando de las transnacionales españolas, quienes concentran el 53 por ciento de la capacidad de generación de esta energía renovable. Las empresas francesas solas o asociadas con las japonesas participan con 14 por ciento, las italianas con 9 por ciento, las japonesas con 14 por ciento y las mexicanas con 9 por ciento.

Es importante señalar que más de tres cuartas partes de la energía eléctrica generada en los parques eólicos se canaliza bajo la modalidad de autoabastecimiento a grandes consorcios, la mayoría multinacionales, que aparecen como socios de las empresas eólicas.

Destacan los mineros y de la industria de la construcción, las cadenas comerciales y de consumo domésticos, y las empresas líderes del sector alimentario, También está representada la industria automotriz y el sector financiero.¹⁴

En la modalidad de Productor Independiente de Energía que se acerca al 20 por ciento de la electricidad generada, participan casi exclusivamente empresas españolas que venden la energía producida a la CFE, la empresa estatal que estableció los primeros aerogeneradores y que sólo produce el 3 por ciento de la energía eólica en la región.

Los conflictos socioambientales en el Istmo de Tehuantepec, entre los cuales el aquí referido es el más relevante y significativo, adquieren mayor complejidad en 2020 con la puesta en marcha del Corredor Transístmico, uno de los dos megaproyectos del gobierno autodenominado de la Cuarta Transformación.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La profundidad de los conflictos ambientales a lo largo de América Latina es razón suficiente para plantear la necesidad de un viraje en el estilo de desarrollo para nuestros países. La pandemia por COVID-19 impone un espacio para pensar en serio sobre las vías para alcanzar una verdadera sustentabilidad socioambiental. Si la pandemia está directamente asociada a los excesos de la globalización neoliberal y específicamente de la agricultura industrial, deberíamos cuestionar a fondo al propio concepto de desarrollo sustentable que ha acompañado a ambas sin estorbarles demasiado y, en cambio, buscar en nuestros propios

¹⁴ Minería y construcción: Grupo México, Cemex, Cementos Moctezuma, Minera Atlán, Holcim (Apasco), Cruz Azul, Industrias Peñoles, Arcelor Mittal (antes Sicartsa). Cadenas comerciales y productoras de consumibles domésticos: WalMart, Soriana, Chedraui, Unilever, Kimberly Clark, Procter & Gamble. Industria alimentaria: FEMSA, Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma, Nestlé, Grupo Modelo, Grupo Bimbo, Grupo Lala. Otras: Nissan y BBVA Bancomer.

territorios nuevas formas de relación con la naturaleza y con nuestros semejantes¹⁵.

Sin dejar de ser críticos con la colonialidad del saber, debemos reconocer que el pensamiento latinoamericano ha demostrado su capacidad para trazar nuevas rutas e imaginar nuevos mundos. En este momento existen los conocimientos y las experiencias para trabajar en torno a un paradigma latinoamericano ambientalista y solidario.¹⁶ Ambientalista con base en el reconocimiento efectivo de los límites que impone la naturaleza de la que formamos parte, y solidario porque no hay otra forma de salir del atolladero al que hemos llegado por los caminos del extractivismo y la pretensión de alcanzar niveles de consumo semejantes a los de los países del Norte global.

Especificar el componente ambientalista de este paradigma significa entre otras cosas recuperar la producción campesina de nuestros alimentos en nuestros territorios y avanzar en la transición ecológica como lo plantea con detalle y lo ejecuta en muchos territorios latinoamericanos el proyecto de la soberanía alimentaria, mismo que en el campo de los movimientos sociales desplaza ya al discurso del desarrollo rural gracias a su carácter contrahegemónico y abarcativo (RAMÍREZ, 2017).

Sobre la especificación del componente solidario tenemos aún más experiencias, no sólo por la *comunalidad*, que sustenta la vida y la resistencia de las comunidades indígenas, sino también por una vasta tradición de la economía social entre la que destaca el cooperativismo.¹⁷ Ambas cuestiones implican replantearse el

¹⁵Gudynas (2011) da cuenta de la tensión permanente, desde el Informe Meadows (1972) hasta la fecha, entre ecología y economía, subraya que el concepto de desarrollo sustentable de Brundland (1979) logró negociar la primacía del crecimiento económico y observa que la vertiente *superfuerte* de la sustentabilidad la separa de la noción convencional del desarrollo.

¹⁶ Entre las diversas aproximaciones que pueden abonar a este paradigma resulta sugerente la de Abramovay (2019) quien argumenta sobre las posibilidades de una economía renegerativa, capaz de lograr una industrialización que transite de una economía de la destrucción de la naturaleza a una del conocimiento de la misma.

¹⁷ Agroecología y asociativismo sustentan una sólida Red en la Cuenca 3 del Paraná en plena República de la Soja, con aportaciones claras a la transición

enfoque territorial del desarrollo para desconectarlo de su matriz neoliberal y de esa suerte de reflejo *posagrario* que le impide un adecuado reconocimiento de la realidad latinoamericana.

La gran recesión que se derivará de esta pandemia puede representar una oportunidad histórica para que América Latina se desconecte del extractivismo y se vuelque sobre sí misma, para que sus venas abiertas dejen de sangrar hacia los centros de poder. Y es muy probable que los jóvenes vuelvan a las calles con más insatisfacción y ánimo transformador renovado. Pero la pandemia se está mostrando también como una oportunidad para que el mundo empeore. La deforestación en la Amazonía, en el primer cuatrimestre de este año, ha sido mayor en un 55 por ciento que la del mismo periodo en 2019, lo que representa 120 mil hectáreas menos de selva tropical (INPE, 2020). Y al momento de cerrar estas líneas, un 30 de junio, el reportaje-ensayo de Fernando Cabaleiro (2020) sacude las redes al cuestionar los rumbos, los protagonistas y las consecuencias previsibles de la llamada Agricultura 4.0 en Argentina, a propósito de la presentación del documento AgTech, el nuevo paquete tecnológico del sector agropecuario.

Sin concesiones a la ingenuidad podemos concluir que los tiempos por venir nos depararán fuertes debates sobre el desarrollo y sobre el territorio. Y que ante la magnitud y profundidad de esta crisis no podremos aceptar, ni mucho menos proponer, más de lo mismo. Es tiempo de ir a la raíz de los problemas.

Referencias

ABRAMOVAY, Ricardo. Cinco propuestas para estudiar los territorios rurales. En: FERNÁNDEZ, María (Ed.) Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: un homenaje a Alexander Schejtman. Buenos Aires, Ed. Teseo, p. 263-283. 2019

agroecológica, en la que esta se expresa como un proceso continuo de aprendizajes y coevolución, complejo y multifacético, que comporta nuevos valores, prácticas, instituciones y discursos, capaz de desafiar a la agricultura industrial.

ALMEYRA, Guillermo. “Los cuatro jinetes del mundo rural latinoamericano” Revista ALASRU, Chapingo, México, v. 6, n. 3, p.13-24, oct. 2012.

ASAMBLEA DE PUEBLOS INDIOS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO. Piden a la Suprema Corte cancelar permisos a Eólicas del Sur por violar derechos humanos de comunidades indígenas. En Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo Oaxaqueño en Defensa de la Tierra y el Territorio. 25 de octubre de 2018. Disponible en: <<https://tierrayterritorio.wordpress.com/2018/10/25/piden-a-la-suprema-corte-cancelar-permisos-a-eolica-del-sur-por-violar-derechos-humanos-de-comunidades-indigenas>>

BERDEGUÉ, Julio. Una mirada crítica al desarrollo territorial rural. En: FERNÁNDEZ, María (Ed.) Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: un homenaje a Alexander Schejtman. Buenos Aires, Ed. Teseo, p. 263-283. 2019

BETANCOURT, Milson. Colonialidad territorial y conflictividad en Abya Yala/América Latina. En: ALIMONDA, H., TORO-PÉREZ, C., MARTÍN, F. Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica. Vol. 2, Buenos Aires: CLACSO, México. p. 303-350. 2017.

CABALEIRO, Fernando. El socio menos pensado: Bill Gates desembarca en el sistema agroalimentario argentino. Biodiversidad LA. Argentina. Consultado en: <http://www.biodiversidadla.org/Documentos/El-socio-menos-pensado-Bill-Gates-desembarca-en-el-sistema-agroalimentario-argentino>. 1 de julio, 2020.

CASTRO-HERRERA, Guillermo. Nuestra América: los tiempos del tiempo. En: ALIMONDA, H., TORO-PÉREZ, C., MARTÍN, F. Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica. Vol. 1, Buenos Aires: CLACSO, México. p. 95-101. 2017.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2017. Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México: Reporte, p.27. 2019.

CENTRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe – Bogotá, Colombia – La gente del común - 2020.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - Informe especial COVID-19 No. 3: El desafío social en tiempos del COVID-19 - Santiago, Chile – Naciones Unidas - 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II).V. II, 2019.

CORBARI, Fabio. Transição agroecológica: um estudo de experiências no Brasil e México. Tese. Doutorado em Desenvolvimento Rural Sustentável, Centro de Ciências Agrárias da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, (Unioeste), 250 p. 2020.

CUNHA, Alecsandra. Coronavírus, meio ambiente e o capitalismo. 2020. Disponible en: <https://mst.org.br/2020/05/14/coronavirus-meio-ambiente-e-o-capitalismo/?fbclid=IwAR2SX8AJqCZqzrUOAwgM3XdP_AN12ft68rRI528hQKVjG26LwgGWLz5Vvpi> Acceso en: 10 jun. 2020.

DELGADO, Gian. Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socio-ambiental. 1ª ed. Buenos Aires, CLACSO, 588 p. 2013.

EJATLAS. Conflictos socioambientales en América Latina. 2020. Disponible en <https://ejatlas.org/?translate=es> Acceso en: 27 jun. 2020.

FUENTE, M.; BARKIN, D. La minería como factor de desarrollo en la Sierra Juárez de Oaxaca. Una valoración ética. Revista Problemas del Desarrollo, núm. 172 (44), enero-marzo, pp. 123-144. 2013.

GARDUÑO, Roberto y MÉNDEZ, Enrique. Gobernantes tejen relaciones con empresas y terminan sirviéndoles de empleados. 2015. Disponible en: < <https://www.jornada.com.mx/2015/04/03/politica/009n1pol>> Acceso en: 27 jun. 2020.

GRUPO DE ANÁLISIS AMBIENTAL. El supuesto desarrollo ambiental y social de los parques eólicos en el Istmo. Metabólica. Revista de Crítica Ambiental, Núm. 1, Año 1 (mayo) p. 91-109. 2020.

GUDYNAS, Eduardo. Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros. En: REYES, J.; CASTRO, E. (Eds.) Contornos educativos de la sustentabilidad, México, Universidad de Guadalajara, p. 109-144, 2011.

HARVEY, David. Política anticapitalista en tiempos de COVID-19. En: AGAMBEN, G. et al. Sopa de Wuhan. 1ª ed., ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), p.188. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESPACIAIS – Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite – Projeto PRODES, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados. México, 2015. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>> Acceso en: 26 jun. 2020.

MIGHTY EARTH. Una Nueva Investigación Revela Deforestación, Incendios y Problemas de Salud Pública Promovidos Por la Industria Europea de la Carne. <http://www.mightyearth.org/> 2020.

MONTES, Rocío. En América Latina podemos tener un retroceso histórico en la lucha contra el hambre, (entrevista a Julio Berdegué), El País, 8 de junio. Disponible en: <<https://elpais.com/sociedad/2020-06-08/en-america-latina-podemos-tener-un-retroceso-historico-en-la-lucha-contr-el-hambre.html>> 2020.

NAVARRO-TRUJILLO, Mina. Despojo capitalista y luchas por lo común en defensa de la vida en México. Claves desde la Ecología Política. En: ALIMONDA, H., TORO-PÉREZ, C., MARTÍN, F. En: ALIMONDA, H., TORO-PÉREZ, C., MARTÍN, F. Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, México. p. 448. 2017.

OLVERA, Dulce (2020). Con parques eólicos y solares, México le apuesta al petróleo ¿Cuánto le da a la energía verde? SinEmbargo, (27 de abril), consultado en <https://www.sinembargo.mx/27-04-2020/3771115>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Responder a las repercusiones del brote de la COVID-19 sobre las cadenas de valor alimentarias a través de una logística eficiente. Roma, Italia, FAO. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. El sistema alimentario en México - Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Ciudad de México. 68 p. 2019.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN-SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del

sector rural y pesquero (SRP) de México. Informe final. México, 173 p. 2013.

QUIJANO, Aníbal. "El fantasma del desarrollo en América Latina". Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Venezuela, n° 2, p. 73-90, ago. 2000.

RAMÍREZ-MIRANDA, C.; CRUZ, L.; MARCIAL, V. "Luchas por el territorio y soberanía alimentaria en el Istmo oaxaqueño, México". Eutopía, Quito, n. 8, p. 29-44, dic. 2015.

RAMÍREZ-MIRANDA, César. "Soberanía alimentaria y desarrollo rural. Implicaciones teóricas y políticas" Revista ALASRU, Chapingo, México, n. 11, p. 93-117. 2017.

RAMÍREZ-MIRANDA, César. "Crítica al enfoque del desarrollo territorial rural". Revista ALASRU, Chapingo, México, n. 3, p. 49-79, oct. 2006.

RAMÍREZ-MIRANDA, César. Globalización, neoliberalismo y estrategias de los actores regionales en la agricultura mexicana (los productores frijoleros y la modernización pospuesta). Tesis. Doctorado en Ciencias Sociales, UAM Xochimilco, 329 p. 1997.

RODRÍGUEZ, Israel. "Representa 8 % energía eólica de la capacidad nacional: AMDEE" Diario La Jornada, México (25 de febrero), 2020.

SVAMPA, Maristella. Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. 1ª ed. Guadalajara: CALAS, p. 145. 2019.

SVAMPA, Maristella. "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina". Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 244, p. 30-46, abr. 2013.

TETREAULT, D.; MC CULLIGH, C.; LUCIO, C. Despojo, conflictos socioambientales y alternativas en México. 1ª ed., México, Universidad Autónoma de Zacatecas: Miguel Ángel Porrúa, p. 456. 2019.

TETREAULT, D.; OCHOA, H.; HERNÁNDEZ, E. Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil. 1ª ed. Guadalajara: ITESO. p. 278. 2012.

TOLEDO, V.; GARRIDO, D.; BARRERA, N. "Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neo-liberal en México". Revista Ecología Política, Cuadernos de Debate Internacional, Barcelona, n.46, p. 115-124., nov. 2014.

VALENCIA, Sayak. Capitalismo gore y necropolítica en México contemporáneo. Revista Relaciones Internacionales, Madrid, n. 19, p. 83-102, feb. 2012.

O AVESSE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Luciana Butzke

INTRODUÇÃO

O tema abordado nesse capítulo é *A construção do campo do Desenvolvimento Regional*. A reflexão apresentada é fruto do trabalho do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (NPDR), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (PPGDR/FURB), que completou 20 anos em 2019. O NPDR é um importante espaço de debate sobre Desenvolvimento Regional, contando com uma publicação recente na Revista Redes, cujo título é: *O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira* (THEIS, 2019), referência utilizada na reflexão aqui apresentada.

Convém adverti-los que existem muitas leituras possíveis do campo do Desenvolvimento Regional (DR). A leitura proposta não é a única e, nem necessariamente, a melhor. O que o NPDR faz é uma leitura do Desenvolvimento Regional que parte dos/das intérpretes do pensamento social brasileiro e latino-americano na perspectiva das vencidas e dos vencidos da história, daquelas e daqueles que aparecem pouco nos livros, bem como raramente são homenageadas e homenageados nas comemorações oficiais (BUTZKE et al, 2020; BUTZKE; THEIS, MANTOVANELLI JR., 2018; BUTZKE; MANTOVANELLI JR.; THEIS, 2016).

O título do capítulo é “O avesso do Desenvolvimento Regional”. Na definição do dicionário, “avesso” é “o oposto do lado direito”. O Brasil é uma nação em permanente tensão com sua diversidade interior, portanto, acredita-se que o avesso dispensa maiores apresentações.

Dito isso, o texto está organizado de acordo com algumas questões básicas: O que se entende por campo do Desenvolvimento Regional (DR)? Como se caracterizam os Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional e Demografia (PPG PUR/DEM) no Brasil? Quais são os desafios colocados para o campo? Quais são as estratégias? Quais são as possibilidades? A ideia não é a de responder estas questões, mas, a partir delas, trazer elementos para o debate.

1. O que se entende por campo do Desenvolvimento Regional (DR)?

O campo do DR se forma a partir da interlocução com a realidade vivida nas regiões, com leituras de dentro e fora dos Programas de Pós-Graduação (PPG), a troca de experiências, os estudos, as pesquisas, a extensão, o trabalho nos grupos de pesquisa e os debates nos eventos e fora deles.

Os primeiros Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional e Demografia (PPG PUR/DEM) nascem na década de 1970, contando, portanto, com 50 anos de história. Mas, comparativamente a PPG de outras áreas, boa parte dos PPG PUR/DEM são jovens e se situam em um campo de estudo em constante transformação. Dos 50 PPG existentes em 2019, 41 foram criados entre 2000 e 2019 (RIBEIRO, 2002).

No contexto da pós-graduação no Brasil, se o campo do DR está originalmente ligado ao Planejamento Urbano e Regional, a construção de uma certa autonomia dependeria, conforme Theis (2019), de:

- Inventariar as contribuições das disciplinas ao DR - sendo um campo interdisciplinar, é importante que elas aportem elementos ao debate sobre DR.
- Analisar o DR que existe e o que deveria existir - há uma complementaridade entre a dimensão positiva e normativa do DR que precisa ser considerada e assumida.

▪ Estimular o debate sobre o DR, partindo do pressuposto de que o DR não é teoria ou hipótese: trata-se de uma teoria de médio alcance. Dessa forma, o diálogo com outras teorias e hipóteses é fecundo para o campo.

Além desses três pontos, é mister analisar o Desenvolvimento Regional a partir da realidade brasileira. Nesse sentido, o NPDR parte da hipótese de que o Brasil tem se inserido passivamente na economia mundial ao longo de uma trajetória com origem no período colonial estendendo-se até os dias de hoje. A essa inserção subordinada tem correspondido uma fragmentação do território em regiões funcionais ao processo de acumulação de capital. O território permanece socialmente desigual e geograficamente desorganizado em regiões, em espaços que se conectam, sobretudo, em função de decisões que escapam aos interesses da sociedade brasileira. O espaço e as pessoas vão sendo desorganizadas para favorecer a exploração, quando deveriam se estruturar autonomamente para dar conta de suas necessidades e aspirações (THEIS, 2019; THEIS; BUTZKE, 2017).

A formação do Brasil no mundo colonial do capitalismo contou, por um lado, com a articulação de diversas relações de trabalho: escravidão, servidão, reciprocidade, assalariamento. Por outro, com a produção de novas identidades históricas, construções da diferença: índio/a, negro/a, branco/a, mestiço/a (SEGATO, 2014). Esses processos não superados de colonização continuam presentes no que chamamos “desenvolvimento” e “questão regional”. Ao elaborar-se a negação do espaço e das pessoas “em si” e “para si”, duas construções sociais foram – e ainda são – importantes: raça e gênero (QUIJANO, 2015).

A construção social da raça e do gênero, bem como da classe social, é fundamental ao funcionamento e reprodução da Relação Capital. Porém, essa construção social é subsumida na identidade política homogênea e globalizada, não representando as alteridades históricas (nacionais e regionais), os povos vencidos e oprimidos pelos projetos do Estado (SEGATO, 2007).

Ora, se essa construção social tem lugar no espaço e no tempo, cabe questionar: quais caminhos se descortinam, a partir daí, para o campo do DR?

Um caminho possível é o de reiterar o desenvolvimento/colonialidade, a opção dos vencedores. Outro é questionar as regiões funcionais ao processo de acumulação de capital e o projeto de desenvolvimento colonial que, continuamente, lhe dá sustentação.

Cabe salientar que dos 50 PPG PUR/DEM existentes em 2019, 27 estão sediados em capitais e 23 no interior. Dos quatro PPG que iniciaram suas atividades em 2019 (Marabá [PA], Tramandaí [RS], São João Del Rei [MG] e Rio de Janeiro [RJ]), apenas um se está numa capital. Dessa forma, a interiorização dos PPG em PUR/DEM pode contribuir para aprofundar o projeto dos vencedores, mas, também, contribuir para a reflexão crítica dos processos de desenvolvimento, quiçá, apontando possibilidades para a sua superação.

2. Como se caracterizam os PPGs PUR/DEM?

Antes de apresentar dados sobre os PPG PUR/DEM, é importante mencionar que outros pesquisadores e pesquisadoras já fizeram balanços sobre o campo do regional e do urbano no Brasil (RIBEIRO, 2002; PIQUET; RIBEIRO, 2008; RANDOLPH, 2013; PORTO; THEIS, 2016). A reflexão acumulada ao longo destes 50 anos importa. A visualização de como o campo foi se constituindo é fundamental para pensar “para onde ir”. É preciso avançar na tarefa de “identificar os contornos de uma área em permanente mutação” e de “emprestar certa unidade a essa área, apesar de toda sua diversidade” (RANDOLPH, 2013, p. 13).

Espera-se não ser redundante, mas é significativo falar da história dos PPG PUR/DEM. Os três primeiros PPG surgem na década de 1970: UFRGS, UFRJ e UFPE. Na década de 1980, surge o PPG da UFMG, e, nos anos 1990, mais cinco PPG. Na primeira década de 2000 são criados outros 15 PPG e, de 2010 até agora, mais 26, somando 50 no total (Figura 1). Interessante ressaltar que quase

metade dos PPGs existentes na área surgiu nos dois últimos decênios. Do total geral, quatro PPGs estão ligados à Demografia e 46 ao Planejamento Urbano e Regional.

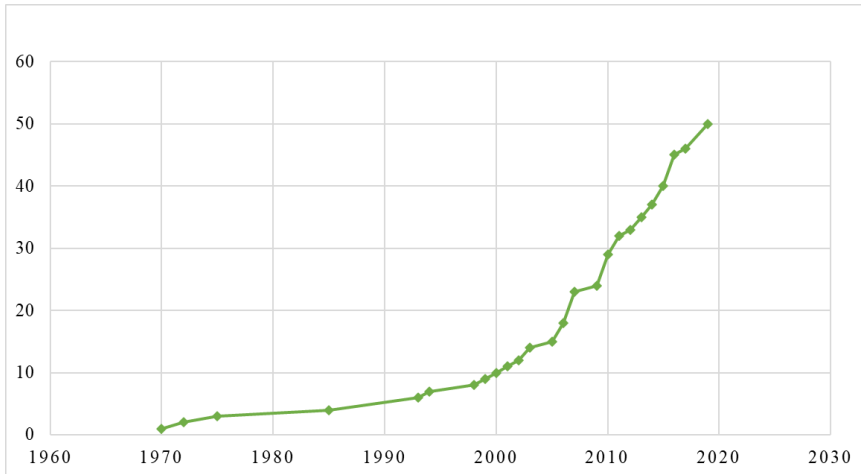


FIGURA 1 - Evolução dos PPGs PUR/DEM de 1970 a 2019.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Plataforma Sucupira (2019).

Nesse universo, o campo do DR é composto por 18 PPG acadêmicos e três mestrados profissionais e surge em 1994 com a criação do primeiro PPGDR na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), que completou 25 anos em 2019 (ETGER e DORNELLES, 2014; THEIS, 2019).

Dos PPGs existentes, 25 estão sediados em universidades federais, seis em estaduais, seis em comunitárias e outros 13 em instituições privadas (inclusas as confessionais). Na divisão regional, 16 PPG situam-se na Região Sul. Outros 16 estão nos estados do Sudeste, nove no Nordeste, seis na Região Norte do país e três na Centro-Oeste. As regiões Sul e Sudeste concentram 64% dos PPG em PUR/DEM (Figura 2).

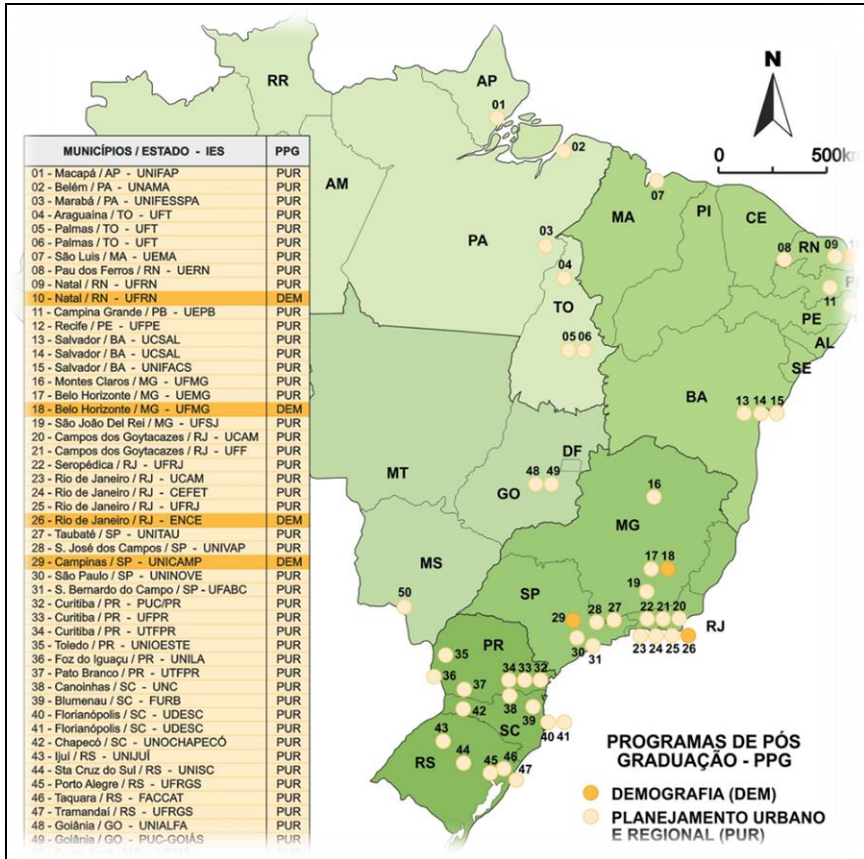


FIGURA 2 – Mapa de localização dos PPG PUR/DEM por região, no Brasil, em 2019

Fonte: Concepção própria. Elaborado por Ruy Lucas de Souza.

O processo de interiorização dos PPG no Brasil e nos estados coloca o desafio de atender as demandas de formação nas regiões afastadas dos grandes centros, que contam com especificidades próprias. Entram em cena diferenciações de temáticas, questões e problemas que trazem singularidades ao ensino e à pesquisa (RANDOLPH, 2013).

Em relação aos docentes, em 2019, somavam 752 no total, sendo 56% deles homens e 44%, mulheres. A relação entre sexo e estágio de pós-doutorado e bolsa produtividade era equilibrada em

2019, conforme demonstrado nos quatro gráficos da Figura 3. Os gráficos 1 e 2 mostram o acesso à bolsa produtividade em 14% no caso dos docentes homens e 11% em relação às mulheres considerando o total. Os gráficos 3 e 4 apresentam dados sobre estágio pós-doutoral: 42% dos homens e 43% das mulheres cursaram.

Gráfico 1 - Bolsa Produtividade, docentes homens PPG PUR/DEM, 2019

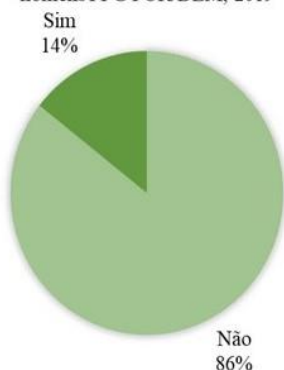


Gráfico 2 - Bolsa Produtividade, docentes mulheres PPG PUR/DEM, 2019

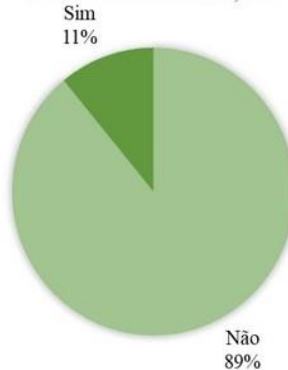


Gráfico 3 - Estágio Pós-Doutoral, docentes homens PPG PUR/DEM, 2019

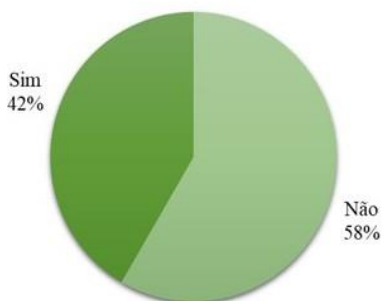


Gráfico 4 - Estágio Pós-Doutoral, docentes mulheres PPG PUR/DEM, 2019

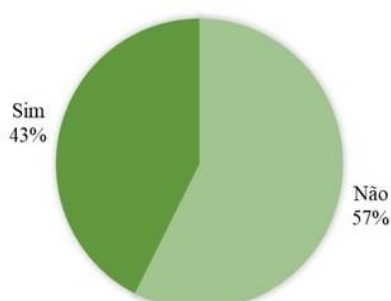


FIGURA 3 – Gráficos comparativos de bolsa de produtividade e estágio pós-doutoral dos docentes dos PPG PUR/DEM por sexo, em 2019.

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos currículos lattes dos docentes.

Mesmo que os dados apresentados nos gráficos indiquem equilíbrio, convém realizar estudos que verifiquem as condições de

trabalho, principalmente das mulheres docentes, que numa sociedade patriarcal podem ainda arcar com maior responsabilidade no espaço doméstico e estar em condições desiguais em relação aos homens docentes. O exame comparativo do volume da produção intelectual entre homens e mulheres docentes e entre as regiões do Brasil pode nos ajudar a configurar a desigualdade que se esconde nos resultados aqui apresentados.

Na distribuição de docentes com bolsa produtividade por região, destaca-se a Região Sudeste, onde 17% dos docentes contam com bolsa. Seguem a Nordeste, com 13%; depois com 11% a Norte; com 10% a Sul e com 3% a Centro-Oeste (Figura 4 - Gráfico 5). Em relação aos docentes com pós-doutorado, a Região Norte tem 46%; seguida da Nordeste com 44%; a Sudeste com 43%, a Sul com 40% e a Centro-Oeste com 27% (Figura 4 - Gráfico 6). Nesses dados é possível constatar a desigualdade existente entre as regiões do Brasil. Não foi a intenção abordar esse ponto específico, mas mostra-se relevante investir em pesquisas que analisem as desigualdades regionais em relação à formação e à produção docente nos PPGs PUR/DEM. Neste caso, é preciso que sejam devidamente associadas às condições institucionais nas universidades federais, estaduais, comunitárias e particulares.

Gráfico 5 - Docentes com Bolsa Produtividade por região, 2019



Gráfico 6 - Docentes com Pós-Doutorado por região, 2019

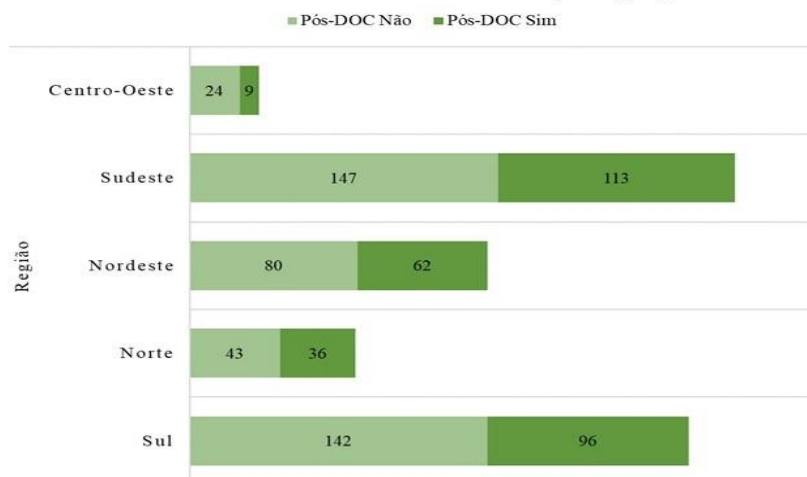


FIGURA 4 – Gráficos de docentes com bolsa produtividade e pós-doutorado por região, no Brasil, em 2019.

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos currículos lattes dos docentes.

Em relação à avaliação dos programas, 20 PPG têm nota 3; 17 têm nota 4; cinco contam nota 5; três possuem nota 6 e apenas um tem nota 7. Na tabela das notas por região, podemos constatar que,

na média, na Região Norte os PPG têm avaliação até 4, enquanto na Nordeste ficam entre 3 e 4. Nos estados do Centro-Oeste ficam na 3 e nos do Sul, entre 4 e 5. No Sudeste, onde está o único programa avaliado em 7, a média fica entre 3 e 4 (Tabela 1).

TABELA 1 – Avaliação dos PPG PUR/DEM, em 2019.

Região	Nota						Total por região
	A*	3	4	5	6	7	
Norte	1	2	3	0	0	0	6
Nordeste	0	6	2	1	0	0	9
Centro-Oeste	0	3	0	0	0	0	3
Sul	1	3	7	4	1	0	16
Sudeste	2	6	5	0	2	1	16
Total geral							50

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Plataforma Sucupira (2019).

* A letra A é indicada para os PPG recentes que ainda não passaram por avaliação.

Em relação ao campo do DR, ao observarmos os nomes dos programas e áreas de concentração, o termo regional aparece 49 vezes, e o urbano, 16 (Tabela 2). Isso pode corresponder a uma maior ênfase dos PPG no DR, o que, na prática, implica num esforço para dialogar com o urbano e, também, com a demografia. A preocupação deve residir na compreensão do porquê o regional se expande, dadas as condições históricas e institucionais, e como o campo do DR pode dialogar com os PPG mais antigos da área PUR/DEM.

TABELA 2 – Classificação das 10 palavras de maior frequência nos nomes dos PPG PUR/DEM e áreas de concentração, em 2019.

Palavra	Contagem	Percentual ponderado (%)
desenvolvimento	59	13,41
regional	49	11,14
planejamento	35	7,95
urbano	16	3,64
gestão	13	2,95
políticas	12	2,73
públicas	12	2,73
regionais	11	2,50
dinâmicas	10	2,27
território	9	2,05

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Plataforma Sucupira (2019).

Os dados aqui apresentados trazem uma visão panorâmica em relação à avaliação dos programas e, também, da qualificação docente. Eles fazem parte de uma pesquisa em curso que, na próxima etapa, entrará na constituição disciplinar dos PPG e nos temas tratados pelos docentes. Entende-se que, para conhecer o regional no Brasil, tem-se a experiência de universidades e programas antigos situados em grandes centros. Entretanto, com o processo de interiorização e o surgimento dos novos programas, abre-se a possibilidade de conhecer melhor as regiões a partir delas próprias. Uma leitura aprofundada dos PPG PUR/DEM parece interessante para lograr êxito nessa tarefa.

3. Quais são os desafios colocados para o campo?

Na sequência são apresentados desafios para o campo, sendo alguns deles mais restritos e, outros, mais amplos.

Em relação às adversidades mais restritas, Ribeiro (2002) indicou seis delas relacionadas à área do Planejamento Urbano e

Regional. O primeiro desafio refere-se à *atualização*. Ele implica em dar conta de refletir e atuar frente às constantes mudanças nas instituições públicas e no papel do Estado.

É indubitável que o ensino em planejamento urbano e regional não pode distanciar-se da “presentificação”, quando relacionada a ideários políticos e, sobretudo, à urgente análise de processos que reorganizam a economia e o território, marginalizando amplos contingentes de brasileiros. (RIBEIRO, 2002, p. 65).

O segundo desafio indicado é o da *pedagogia*. Nele entraria a preocupação com a consistência da grade curricular, a estrutura das disciplinas, a avaliação de aprendizado, a bibliografia atualizada e a relação entre discentes e docentes. O terceiro é o da *interdisciplinaridade*. Para além dos problemas compartilhados e do diálogo entre disciplinas e para afora delas, a observação da ciência e do seu permanente reposicionamento em relação às expectativas da sociedade. O quarto obstáculo, da *formação*, deve concentrar esforços no avanço da relação entre as disciplinas e um investimento forte na formação dos profissionais, superando o produtivismo e o individualismo na produção acadêmica e na aplicação do conhecimento. O desafio dos *fundamentos da área* envolve o olhar atento para as modificações na ação do Estado, os avanços na teoria do espaço em sua relação à análise do capitalismo, o compromisso (ou a falta dele) do governo com o enfrentamento da questão social e a atuação dos movimentos sociais. Por último, mas não menos importante, há a questão *institucional*. Nela, é preciso encarar a tendência à fragmentação institucional, a sobrecarga de trabalho, avaliações de desempenho individual e institucional, bem como a cobrança da produção científica, nem sempre preocupada com a qualidade e aplicação do conhecimento.

Em relação aos desafios mais amplos, um permanente, indicado por Piquet e Ribeiro (2008) e reforçado por Randolph (2013), é o debate acerca de um *futuro socialmente mais justo e*

territorialmente menos desigual. Junto a este se colocam outros desafios amplos e atuais que nos afastam ainda mais do primeiro.

Há no Brasil um cenário de recessão democrática com o fortalecimento político das direitas, da prática do ódio como política, dos retrocessos relacionados aos direitos humanos e ao dos trabalhadores e trabalhadoras, da expansão e aprofundamento da acumulação predatória, da violência e do aumento das desigualdades. Atenta-se, também, ao processo de desinformação deliberada dos meios de comunicação de massa, ao fundamentalismo religioso, ao perigoso discurso da moral e dos bons costumes, do antifeminismo, do racismo, das muitas fobias (homofobia, transfobia, xenofobia) e da defesa da *família azul e rosa*. Na educação, em todos os seus níveis, marca presença o caráter reacionário da *Escola Sem Partido*, a manifestação de ódio ao pensamento livre em nome de um (impossível) neutro (BUTZKE et al., 2020; GALLEGO, 2018).

Por um lado, olhando para os desafios mais amplos, corre-se o risco de desanimar. Mas se um dos desafios do DR é um *futuro socialmente mais justo e territorialmente menos desigual* (RANDOLPH, 2013; RIBEIRO, 2002) precisamos, por outro lado, mobilizar uma noção mais utópica de Desenvolvimento Regional

‘a partir 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. 356-7).

Dito isso, apresentam-se as estratégias.

4. Quais são as estratégias?

Em relação à realidade: seria notável enxergar mais processo do que estrutura, mais movimento do que rigidez – o que está fixo dificilmente muda. Considerar o que existe como *relação* e *processo* contribui na percepção de que eles podem ser modificados.

Renunciar aos privilégios e superar a acomodação. Reconhecer no Outro o humano que é comum. Afirmar a diferença das regiões e das culturas é considerar a possibilidade de que outros valores e fins orientem a convivência humana (SEGATO, 2007).

Na Universidade: o “universo” dela abriga a pluralidade. Que as diferentes pessoas, funções e condições possam ser respeitadas e valorizadas. Que os direitos ameaçados pelas ofensivas recentes contra o ensino superior e os trabalhadores e trabalhadoras sejam encarados como problema de todos e todas, e não só dos que sofrem.

Nos PPG: Que as referências históricas das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais, além da reflexão crítica do presente estimulem não só a superação das visões disciplinares e a naturalização de determinadas práticas e teorias do Desenvolvimento Regional, mas também iluminem outras teorias e práticas (RANDOLPH, 2013). Que a ponderação ética sobre o “estar no campo do DR” (superar a reprodução e refletir: “por que estou fazendo o que estou fazendo?”) seja encarada como um compromisso. Questionar permanentemente o Desenvolvimento Regional: por quê? para quê? para quem? Nesse sentido, torna-se possível a opção pelas minorias e pelas vencidas e pelos vencidos. Voltar às pesquisas sobre os que “sofrem do Desenvolvimento Regional” – nesse sentido, classe social, gênero e raça importam.

Dentro dos PPG: Investir mais no que nos une do que no que nos separa. Promover um diálogo que aproxime cada vez mais o DR, o Urbano e a Demografia. A resposta aos desafios dependerá de ações que consigam ir além das

trajetórias individuais reunidas nas instituições e dos diferentes caminhos percorridos por cada programa de pós-graduação, nos processos de construção do planejamento urbano e regional como área exigente de formação acadêmica e investimentos científicos. (RIBEIRO, 2002, p. 63).

Juntos podemos ir mais longe! Precisamos superar o isolamento dos pesquisadores e dos PPGs. Conectar ideias,

projetos, disciplinas, pesquisadores e pesquisadoras, estudos e estudantes. Investir em pesquisas e práticas que conectem os PPG e as diferentes regiões. As estratégias

(...) necessitam ser colocadas dialeticamente em um outro contexto que não seja o da “coerência”, mas de um determinado tipo de “diversidade”, que permite a convivência de formas diferenciadas de unidades: ou seja a explicitação e mútuo reconhecimento de formas definidas de investigações interdisciplinares voltadas para compreensão e transformação da sociedade brasileira em suas múltiplas articulações escalares. (RANDOLPH, 2013, p. 20).

As regiões, mesmo que construídas pelo poder, podem ser *locus* de pluralismo e resistência.

5. Quais são as possibilidades?

Outro mundo é possível! Para além da política instituída, construir na práxis a política instituinte. Levar a efeito a desconstrução do Desenvolvimento Regional tal como se apresenta e caminhar para conceber espaços de esperança e autonomia (DINERSTEIN, 2015).

Nesse percurso, eventos científicos importam, mas não só. Com eles, consolida-se cada vez mais o coletivo acadêmico, é possível problematizar, debater e levar desse “todo” algo aos PPG, às regiões e à vida. Mas, felizmente, a vida e as regiões vão muito além do que pode ser apreendido pela academia.

Não é só a academia que capta os problemas e produz conhecimento crítico. Os brasileiros e brasileiras, das grandes cidades e do interior, que vivem os infortúnios na própria pele, também produzem crítica social e encontram formas criativas de enfrentá-los. O campo do DR precisa considerar esse conhecimento em todas as suas formas e manifestações.

Para de ilustrar, traz-se como referência o samba enredo de 2019 da Estação Primeira da Mangueira, *História para Ninar Gente*

Grande, para mostrar o quanto a cultura popular no Brasil pode ser crítica:

Brasil, meu nego/ Deixa eu te contar/ A história que a história não conta/ O avesso do mesmo lugar/ Na luta é que a gente se encontra.
Brasil, meu denço/ A Mangueira chegou/ Com versos que o livro apagou/ Desde 1500/ Tem mais invasão do que descobrimento/ Tem sangue retinto pisado/ Atrás do herói emoldurado/ Mulheres, tamoios, mulatos/ Eu quero um país que não está no retrato.

Brasil, o teu nome é Dandara/ E a tua cara é de cariri/ Não veio do céu/ Nem das mãos de Isabel/ A liberdade é um dragão no mar de Aracati.

Salve os caboclos de julho/ Quem foi de aço nos anos de chumbo/ Brasil, chegou a vez/ De ouvir as Marias, Mahins, Marielles, malês.
Mangueira, tira a poeira dos porões/ Ô, abre alas pros teus heróis de barracões/ Dos Brasis que se faz um país de Lecis, jamelões/ São verde e rosa as multidões (DOMÊNICO, et al. 2019).

Seja na Academia, seja no samba-enredo da Mangueira, que todas as vozes críticas do Brasil inspirem em todas e todos a alegria, a criatividade e a esperança para encarar esses tempos sombrios. Que a diversidade regional do Brasil, em todas as suas formas, floresça na autonomia e em algo que o Desenvolvimento Regional ainda não é: o seu avesso.

REFERÊNCIAS

BUTZKE, L.; THEIS, I.; NEGHERBON, C.; BRITO, V. Desenvolvimento Regional e Gênero: mapeamento da formação docente e da produção intelectual nos PPG em Planejamento Urbano e Regional da Região Sul do Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, v. 18, n. 50, p. 41-54, 2 jan. 2020.

BUTZKE, Luciana; THEIS, Ivo Marcos; MANTOVANELI UNIOR, Oklinger. Existe alguma região para desenvolver? Um questionamento desde o pensamento social latino-americano. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, [S.l.], v. 14, n. 2, mar. 2018. Disponível em:

<<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3586>>.

Acesso em: 23 mar. 2020.

BUTZKE, Luciana; MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger; THEIS, Ivo Marcos. Afinal, Desenvolvimento Regional serve para quê? Reflexões a partir da sociologia da libertação de Fals Borda e da sociologia da exploração de Casanova. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 319-343, set. 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8361>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

DINERSTEIN, Ana Cecília. *The politics of autonomy in Latin America. The art of Organising Hope*. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

DOMÊNICO, Deivid; MIRANDA, Tomaz, MAMA, BOLA, Marcio; OLIVEIRA, Ronie; FIRMINO, Danilo. Intérprete: ART'SAMBA, Marquinhos. *História para Ninar Gente Grande*. Samba Enredo 2019. Estação Primeira Mangueira. Disponível em: www.mangueira.com.br/sambaenredo. Acesso em: 21 mar. 2020.

ETGES, Virginia Elisabeta; DORNELLES, Mizaél. Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul, 20 anos. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 19, n. 3, set./dez. 2014, p. 270-289.

GALLEGO, Esther Solano. Apresentação. In: GALLEGU, Esther Solano (Org.). *O ódio como política*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 13-16.

PIQUET, Rosélia Périssé da Silva; RIBEIRO, Ana Clara Torres. Tempos, ideias e lugares. *O ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 10, n. 1, maio 2008, p. 49-59.

PLATAFORMA SUCUPIRA. Cursos avaliados e reconhecidos/ Planejamento urbano e regional e Demografia. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br>. Acesso em: set. 2019.

PORTO, Jadson Luís Rebelo; THEIS, Ivo Marcos. A pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional no Brasil: quatro décadas de reflexões territoriais. *PRACS, Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá*, v.9, n. 3, p. 33-46, dez. 2016.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2015. p. 84-130.

RANDOLPH, Rainer. Em busca de uma agenda para o planejamento urbano e regional: Uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro. R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 15, n. 1, p. 11-31, maio 2013, p. 11-31.

RIBEIRO, Ana Clara. O ensino do planejamento urbano e regional. Propostas à ANPUR. R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 4, n. ½, maio/nov. 2002, p. 63-72.

SEGATO, Rita Laura. La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

SEGATO, Rita Laura. Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com legisladores. Direito.UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília, v. 1, n. 1, p. 65-92, 1 jan. 2014.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 3, p. 334-360, set./dez., 2019.

THEIS, Ivo Marcos; BUTZKE, Luciana. Desenvolvimento regional no Brasil: inserção subordinada na economia mundial e fragmentação do território. Anais do XVII Enanpur, São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.8/ST%203.8-03.pdf.

Acesso em: 21 mar. 2020.

AGENDAMENTOS POLÍTICOS, ARENAS SOCIOPOLÍTICAS E FORMATOS INSTITUCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL A NÍVEL FEDERAL: DUAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

Rainer Randolph

INTRODUÇÃO

A trajetória histórica de políticas regionais no Brasil levanta uma grande questão: como foi possível que, mesmo com seu reconhecimento em discursos governamentais como na opinião pública em determinados períodos de sua história, as injustiças políticas e sociais das enormes desigualdades entre as diferentes regiões não foram objeto de sérias e eficazes políticas? Afirma, em uma publicação de 2010, Brandão (2010, p. 102) que, até aquela data,

... o Brasil nunca conheceu verdadeiro processo de desenvolvimento, posto que, malgrado dispor de mecanismos dinâmicos de crescimento econômico cíclico, convive com poderosas e permanentes estruturas de reprodução de desigualdades que ampliam suas heterogeneidades estruturais e perenizam sua situação de subdesenvolvimento.

Há mesmo, na bibliografia, uma série de estudos e investigações que procuram analisar, identificar, interpretar, explicar ou compreender essa aparente “incompetência” de governos federais brasileiros em fazer uma investida séria e consistente para solucionar um problema tão aparente e gritante. Não é aqui o lugar apropriado para sistematizar esse campo de discussão. Uma das explicações atribui desconsideração ou omissão políticas das desigualdades, apesar dos discursos a seu

respeito, à baixa ou nula prioridade que ocupam nas agendas dos diferentes governos. Ou, nos momentos onde parece haver um esforço sincero em tratar do problema, os obstáculos à implantação têm sua origem em forças políticas e sociais reacionárias e arcaicas opostas à essa política.

Para procurar responder à pergunta levantada acima, seria necessário formulá-la mais diferenciadamente: quando o reconhecimento discursivo do problema tem mais a finalidade de legitimar um governo ou se desdobra num esforço sincero presente na agenda política? E, caso tenha estado mesmo “para valer” na agenda, sua (plena) implementação foi impedida ou obstruída por quais forças políticas ou outras formas de dificuldades?

Essas perguntas não dizem respeito apenas ao caso de uma política específica como a acima mencionada. Obviamente inseridas no contexto de um determinado regime político de uma sociedade, essas questões já foram colocadas, há bastante tempo, nos Estados Unidos da América por pesquisadores que se colocaram essas questões não apenas em relação à formulação de determinadas políticas, mas em relação ao funcionamento da própria democracia liberal, tão caro ao modo de vida daquele país.

Foi a ascensão de movimento fascistas e fascistas na Europa desde a década 1920 até meados da década de 1940 (e mesmo depois – Portugal e Espanha) que abalaram os fundamentos do pensamento liberal democrático que

havam assumido que o homem comum tinha tanto o direito quanto a capacidade de participar de sua própria governança. Se dada a oportunidade, a esmagadora maioria das pessoas em qualquer política seria presumivelmente razoável, relativamente racional, e atores políticos responsáveis (COBB, ELDER, 1971, p. 892, tradução nossa).

Conforme estes autores, a confiança na perspectiva liberal sofreu outro abalo com o desenvolvimento de pesquisas empíricas sobre a opinião pública e a participação popular na política em

países que eram os modelos de democracias (liberais) estáveis. Essas pesquisas mostraram pouco interesse da maioria das pessoas em assuntos públicos e pouca participação ativa e confirmaram com isto que para qualquer observador atento parecia óbvio. Com isto, o pressuposto (liberal) clássico das pessoas buscarem diversas fontes de informação se mostrou um mito, porque

as pessoas tendem a selecionar informações potencialmente dissonantes e a perceber estímulos políticos de forma seletiva em termos de noções preconceituosas. Da mesma forma, se as pessoas discutem política, elas tendem a conversar apenas com aqueles que estão em acordo fundamental com seus próprios pontos de vista (COBB, ELDER, 1971, p. 893, tradução nossa).

Via-se, assim uma diferença entre teoria liberal e a empiria de, aparentemente, bem-sucedidos governos democráticos que levou a algumas reformulações da teoria liberal que não precisam ser acompanhadas aqui (vide o livro de COBB.ELDER 1983). O que interessa aqui é a observação dos autores que, por exemplo na teoria das elites,

a maioria dos teóricos contemporâneos tem demonstrado relativamente pouca preocupação formal com o alcance da participação e influência na determinação de alternativas políticas. A atenção se concentra naqueles que influenciam as decisões-chave e como essa influência é exercida. (COBB, ELDER, 1971, p. 896, tradução nossa).

A omissão em enfrentar esse assunto da participação pode levar, como já alertou Schattschneider (1960), na prática, ao reforço de preconceitos existentes contra política e políticos e ameaçar, ao longo prazo, a estabilidade do sistema. À medida que o grupo de pessoas que participa da seleção de alternativas é muito restrito, grupos anteriormente excluídos podem exigir sua inclusão por meio de ações extra-legais fora “das regras do jogo”.

Cobb e Helder (1971, p. 899) desenvolvem, a partir deste argumento, uma crítica à teoria elitista da democracia como doutrina política conservadora cuja única preocupação é com estabilidade e eficiência, encarar conflitos e movimentos sociais como aberrações e não como parte normal da vida política e, em decorrência disto, a torna irrelevante tanto para ação como na teoria. Ao se referir aos acontecimentos de 1968, os autores colocam:

A inovação dramática, a mobilização e a violência são os companheiros frequentes das mudanças sociais, mesmo nos sistemas democráticos. É insuficiente considerá-los como simples influências perturbadoras ou precipitantes de crises nas operações normais da democracia. Ironicamente, numa época em que todos esses problemas são grandes e clamam por solução, nossa teoria revisada da democracia não oferece nenhuma orientação.

As reformulações que procuraram incorporar a estas críticas, reconheceram, conforme os autores, quatro elementos básicos: i. a distribuição de influência e acesso em qualquer sistema tem um viés inerente; ii. a abrangência de conteúdos e decisões alterativos considerados na política é restringido – “alguns assuntos são organizados em política enquanto outros são organizados fora” (COBB, ELDER, 1971, p. 902, tradução nossa).; iii. a inércia de sistemas torna difícil para mudar vieses existentes que determina a legitimidade de assuntos; iv. como resultado das primeiras três observações, “o que acontece nos conselhos de decisão das instituições formais de governo pouco mais pode fazer do que reconhecer, documentar e legalizar, se não legitimar, os resultados momentâneos de uma luta contínua de forças na sociedade como um todo”.

A partir destes elementos, os autores desenvolvem seu próprio modelo de democracia que chamam de “agenda building” (COBB, ELDER, 1971, p. 906 s, tradução nossa) para destacar que o pré-requisito para qualquer tipo de ação de melhoria é a inclusão de qualquer tipo de tema numa *agenda (política)*. A noção designa, na

sua opinião, uma questão básica que diz respeito à origem de assuntos de políticas públicas. Ou nas próprias palavras de Cobb e Elder (1971, p. 906, tradução nossa): “Estamos preocupados com como as questões são criadas e porque algumas controvérsias ou questões incipientes vêm a comandar a atenção e preocupação dos tomadores de decisão, enquanto outras falham”.

Ao voltar ao assunto do desenvolvimento regional, no nosso caso, o questionamento pode ser re-fraseado por estes autores:

Como é que (*uma questão, um assunto*) chega a comandar uma posição na agenda de controvérsias legítimas ou *como é negado esse status?* Claramente, o status da agenda é alcançado através de um processo bastante elaborado e não resultará necessariamente de qualquer decisão ou ação isolada. Na verdade, o destino de uma questão pode *depende tanto de “não decisões”* quanto de uma decisão formal. (COBB, ELDER, 1971, p. 904, tradução e destaque nossa).

Diante da conjuração entre, por um lado, do acima mencionado reconhecimento por (alguns) governos e opinião pública dos problemas da injustiça das desigualdades regionais e sociais no Brasil e, por outro lado, o “quase” consenso que não havia, na história brasileira, uma política regional “verdadeira” (BRANDÃO 2010), a discussão acima de Cobb e Elder da certa plausibilidade a hipótese de que o desenvolvimento regional, no Brasil, nunca chegou “a comandar uma posição na agenda de controvérsias legítimas” ou, o que pode parecer mais provável, a essa agenda foi negada este status.

Acredita-se que essa formulação do problema em conformidade com a perspectiva do agenda-setting (definição ou formulação de agendas) pode enriquecer uma discussão que já realizamos em outros momentos sob outras perspectivas (RANDOLPH 2019).

Afastando-nos, por ora, da problemática da política regional específica, após uma introdução de alguns elementos do modelo de definição das agendas será possível abrir algumas chaves

metodológicas que facilitam uma primeira aproximação à compreensão dessa aparente “não-formulação” da política.

Lançando mão de pesquisas empíricas sobre processos políticos de tomada de decisões (formulação de políticas públicas), serão introduzidas, na primeira parte do presente texto, diferenciações que parecem “óbvias”, mas que parecem não ser suficientemente consideradas em discussões sobre os problemas com a formulação e implementação de políticas regionais no Brasil.

Para a análise do processo da definição de agendas é interessante distinguir entre:

1. diferentes tipos de agendas como as de mídias, públicas, políticas e outras;

2. diferentes arenas e instituições envolvidas, por um lado, na geração de alternativas, e, por outro, na definição e confrontação de agendas; a experiência brasileira das tentativas de formular políticas regionais mostra, empiricamente, como essa diferença é importante;

O item seguinte a essa introdução será dedicado ao debate das diferentes modalidades de agendas, suas finalidades e características e as formas de sua definição; geralmente denominado de “agenda-setting”. Investigações sobre processos de agendamentos são realizadas, na maioria das vezes, a respeito de determinados fenômenos sem problematizar sua lógica ou razões responsáveis pela sua definição e/ou expressão

Serão introduzidas, portanto, na segunda parte, conceitos e interpretações a respeito tanto de arenas, capazes de indicar processos sociopolíticas envolvidos na definição de agendas; como instituições político-administrativas como instrumentos de “filtragem que permitem selecionar determinadas agendas como politicamente relevantes ou não.

Com isto será possível, pela busca da lógica, razão e dinâmica do agendamento, superar (dialeticamente) as limitações (empíricas) da abordagem do agenda-setting para compreender mais profundamente a complexidade dos processos envolvidos tanto em processos de elaboração de “alternativas” (como agendas

virtuais) e sua “luta” para se tornar uma agenda política “hegemônica” de determinados governos.

Finalmente, ao voltar à problemática do desenvolvimento regional, a assim ampliada abordagem do agendamento será apropriada, dentro das restrições de um texto limitado, para interpretar as duas experiências brasileiros de formulação de políticas de desenvolvimento regional a nível nacional: (i) a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional nas primeiras duas décadas do século XXI e (ii) a experiência de desenvolvimento regional – a nível nacional, mas dirigida ao Nordeste – como foi projetado por Celso Furtado e materializado na Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE).

Não se pretende realizar uma comparação entre as duas experiências; procura-se mostrar como o arcabouço do agendamento, ampliado pela compreensão de suas relações com arenas e arranjos institucionais, permite uma melhor compreensão das suas dinâmicas e condicionamentos. Será mais para vislumbrar, num confronto, que atuam dinâmicas semelhantes – em termos de agendamentos, arenas e instituições – que produzem aparências totalmente distintas.

E, fica a dúvida a respeito da afirmação que o Brasil nunca experimentou um “verdadeiro” desenvolvimento. Será que, considerando a “verdadeira” agenda da SUDENE, ela não contribuiu mesmo para um “verdadeiro” desenvolvimento?

1. Agendamento político ou *agenda-setting*: de onde vem as questões da política pública

Não cabe aqui estender a apresentação e aprofundar as complexas relações de diferentes abordagens de definição de agenda (*agenda-setting*) e nem dedicar maior cuidado a uma apreciação das suas críticas que sofreu durante os anos. Como mencionado antes, a perspectiva das múltiplas agendas interesse como um (potencial) instrumento de investigar as *aparências* de

processos que estão relacionados a formulação de políticas públicas. O foco do interesse vai ser determinado pelo foco da discussão, agendamento político cujo aparecimento foi relacionado a outros tipos de agendas que podem ser interessantes para perceber, empiricamente, suas relações e mútuas determinações.

Posteriormente, essas “aparências” vão ser interpretadas em relação a possíveis razões e lógicas subjacentes que, em boa parte, não seguem matrizes que uma boa parte dos pesquisadores envolvidos nas pesquisas usaram.

Para introduzir a temática de seu texto, Rogers, Dearing e Bergman (1993) relatam alguns momentos interessantes da trajetória da abordagem do agendamento (agenda-setting), desde um livro publicado em 1922, que pretendem acompanhar para identificar padrões de publicações e suas citações bibliográficas que sobreviveram o tempo. Ao apresentar os parâmetros da sua pesquisa em agendamento os autores anunciam que sua concepção é relativamente ampla um poder dar desenhar intelectuais relacionamentos, na sua investigação dos 223 textos do seu universo, entre concepções diferentes.

Incluimos estudos sobre a definição da agenda dos meios de comunicação social, a definição da agenda pública e formação da agenda política, e referimos as inter-relações teóricas entre estes três tipos de investigação como *agendamento processo*. Os estudos que incluem o agendamento em *mídias* conceptualizam a agenda de notícias dos meios de comunicação como a principal variável dependente do estudo. O agendamento *público* inclui os estudos que conceptualizam a importância relativa de questões para o público como a principal variável dependente do estudo. O agendamento *política* inclui os estudos que conceptualizam a questão do agendamento de órgãos governamentais ou de funcionários eleitos como principais variáveis dependentes de estudo. Cada vez mais, alguns estudos que definem a agenda incluem dois ou três destas variáveis dependentes na sua concepção (Rogers, Dearing Bergman 1993, p. 68).

Todos os estudos de agendamento, como apreciam os autores sua produção e por ocasião da redação de seu texto, partilharam uma óbvia preocupação com a importância relativa de questões públicas, mas dirigem sua atenção menos a preocupações com o funcionamento geral da opinião pública numa democracia. O processo de definição da agenda procura oferecer, em última instância, uma explicação de como mudança ocorre na sociedade moderna.

Assim, desde o início, uma grande parte de estudos e investigações empíricas sobre o agendamento foram desenvolvidos no âmbito das teorias de comunicação e à respeito de meios sociais de comunicação; tanto das tradicionais, chamados “verticais”, como, mais recentemente, das mídias mais recentes (redes) denominadas “horizontais” (MacCOMBS, SHAW, WEAVER 2014). O modelo do agendamento foi também desenvolvido para estudar e compreender as influências das mídias à opinião pública.

MacCombs e Valezuela (2007, p. 44) apontam esse significado das mídias a partir de um exemplo que apontou para seu efeito significativo sobre a sociedade: o de definir a agenda da questão das prioridades.

Ao conectar-se ao mundo externo da família, vizinhança e local de trabalho, lidamos com uma realidade em segunda mão criada por jornalistas e organizações de mídia. No entanto, devido a restrições de tempo e espaço, os meios de comunicação concentram sua atenção em alguns tópicos que são considerados dignos de ser noticiados. Com o tempo, esses aspectos de assuntos públicos que são proeminentes na mídia tornar-se, geralmente, proeminentes na opinião pública. Essa capacidade de influenciar de quais questões, pessoas e tópicos são percebidos como o mais importante do dia é chamado o papel de agendamento dos meios de comunicação de massa.

Sem querer entrar em maiores detalhes a respeito das duas formas de definição de agendas na mídia e na opinião pública –

pode ser interessante, pelo importância desta abordagem para a nossa investigação do agendamento do desenvolvimento regional – que não precisaria ser restrito a uma observação de agendamentos políticos -, notar a expansão deste modelo até um presente mais recente como apresentam MacCombs, Shaw, Weaver (2014, p. 782). Pelos autores, após o acima mencionado começo com um estudo com foco muito estreito a respeito dos efeitos midiáticos na opinião pública, a agenda da temática foi se ampliando em sete facetas:

- o *primeiro nível* de definição da agenda: configuração básica de agenda, o impacto da agenda dos media sobre a agenda pública considerando a relevância de questões, valores (figures) políticas e outros *objetos de atenção*;

- o *segundo nível* de definição da agenda: Atribuição da agenda, o impacto da agenda dos media na agenda pública considerando a importância *dos atributos destes objetos*;

- o *terceiro nível* de definição da agenda: Definição da agenda de rede, o impacto da agenda da mídia em rede (networked media agenda) de objetos ou atributos na agenda pública em rede da importância de objetos ou atributos;

- introdução do conceito de necessidade de orientação ponto como central para compreender a força dos efeitos de definição de agenda que detalha a psicologia de cada encontro do indivíduo com os meios de comunicação social. Mais recentemente, os caminhos da dupla exposição psicológica aos meios de comunicação e efeitos da definição da agenda foram detalhados;

- relativo a consequências dos efeitos de definição da agenda nos três níveis para atitudes, opiniões e comportamento;

- referente a origens da agenda da mídia, que vão desde a cultura predominante e ambiente ideológica até as fontes de notícias, a influência dos meios de comunicação umas sobre os outros, as normas e rotinas do jornalismo, e o características individuais dos jornalistas.

- perspectiva de agendamoldagem ou -fusão, a forma como mesclamos as agendas cívicas da mídia e as nossas valiosas

comunidades de referência com nossos pontos de vista e experiência pessoais para criar uma imagem satisfatória do mundo.

Apesar de não poder aprofundar atualmente um estudo para conhecer até que ponto havia agendamentos ligados à questão do desenvolvimento regional na mídia e na opinião pública, sua investigação nos diferentes períodos relevantes aqui poderia constituir uma importante complementação para discussão do agendamento político a este respeito que será elaborado adiante. Faremos apenas algumas observações a respeito posteriormente.

Como anunciado antes, a discussão do atual trabalho procurou uma das suas orientações no modelo de agendamento, particularmente focado no *agendamento político*. A discussão no item anterior mostrou que nesse contexto o modelo foi elaborado como uma opção de investigação política para não aderir à teoria liverla da democracia e nem à sua reformulação pela teoria elitista.

Como dizem Cobb e Elder a questão básica, por trás dessa perspectiva é aquela a respeito das origens de política pública. De onde vêm as políticas públicas? A partir daí, explicam suas preocupações da seguinte maneira:

Estamos preocupados como as questões são criadas e porque algumas controvérsias ou questões incipientes vêm a comandar a atenção e preocupação dos tomadores de decisão, enquanto outras falham. Em outras palavras, estamos perguntando o que determina a agenda para a controvérsia política dentro de uma sociedade. Como uma agenda é construída, (ou seja, como um assunto é colocado nela), e quem participa no processo de construção dela? (COBB, ELDER 1971 p. 906, tradução nossa).

O termo “agenda” pode ser usado para se referir como um conjunto geral de controvérsias políticas que merecem a atenção da política. Mas, também pode ser usado “para denotar um conjunto de itens concretos programados para consideração ativa e séria por um determinado órgão de tomada de decisão constitucional” (COBB, ELDER 1971, p. 906, tradução nossa).

Introduzem os autores ainda entre uma agenda sistêmica e um agenda institucional que poderia ser de interesse para futuras discussões. Indicam como exemplos de agendas institucionais itens concretos como o calendário legislativo ou o papel de um tribunal. A agenda sistêmica está ligada ao controle políticos. Pode acontecer, como dizem os autores,

as prioridades dessa agenda sistêmica não corresponderão necessariamente às prioridades das agendas institucionais. Pode haver, de fato, uma discrepância considerável entre elas. Pode ser oferecido como hipótese geral que quanto maior a disparidade entre os dois tipos de agendas, maior a intensidade e frequência de conflitos dentro do sistema político. Por causa da inércia presente em qualquer sistema, a agendas institucional sempre ficará, até certo ponto, atrasada em relação à agenda sistêmica mais geral. Isso significa que haverá um mínimo de conflito social, mesmo no sistema mais ágil e harmonioso. ... Se o retardamento for muito grande, o sistema deixará de funcionar efetivamente e poderá até mesmo ser destruído. (COBB, ELDER 1971, p. 907, tradução nossa).

Concluem que, para eles, a viabilidade de uma política “é uma função direta de sua capacidade de lidar com o atraso entre os dois tipos de agendas e de manter a magnitude do atraso dentro de limites toleráveis” (COBB, ELDER 1971, p. 907, tradução nossa). Porque, para o sistema conservar a confiabilidade e vitalidade popular, a legitimidade, ao contrário da legalidade, é sempre condicional e precisa ser conquistado.

Sem se posicionar aqui relativo a esta perspectiva dos autores, concordamos com sua conclusão que será reinterpretado no próximo item deste texto:

Utilizando noções que têm sido tradicionalmente vistas como pré-decisionais, se não pré-políticas, sugerimos que uma constelação de forças sociais molda as preocupações de uma política e afeta sua vitalidade máxima. Para integrar os diversos elementos que aparecem para ser de consequência, deve-se focar no institucional e sistêmico agendas que delinham as legítimas preocupações sociais e

prescrevem as questões que devem comandar a atenção ativa dos políticos tomadores de decisão (COBB, ELDER 1971, p. 915, tradução nossa).

Ao finalizar essa parte, é mister se lembrar de duas alertas de Kosicki (1993, p.117, tradução nossa) que agendamento é, primeiro, apenas

uma pequena parte de um processo maior de compreensão do inter-relações muito complexas entre as organizações da mídia, a opinião pública, e a elaboração de políticas públicas. O modelo de agendamento centra a nossa atenção sobre uma série de questões relativamente fixas e especifica uma forma precisa em que as influências dos media devem ser visíveis para os investigadores, por estar influenciando a relevância relativa das questões de acordo com sua relativa importância no conteúdo dos media. Kosicki (1993, p.117, tradução nossa).

E, segundo, que interesses poderosos podem tentar manter informações fora da atenção pública ao colocar outros assuntos na sua frente com a intensão de distração.

Notícias, rotinas, valores de notícias e procedimentos tais como prazos, necessidades de oficialmente fontes qualificadas e afins, contribuem para notícias que tendem a concentrar-se em eventos discretos, questões superficiais, ou personalidades, não mais tendências de termo ou causas mais profundas. Estes fatores limitam o número de questões sobre a agenda, bem como a profundidade do discurso ou os pontos da agenda.

2. Arenas sociopolíticas e instituições como *loci* de agendamentos

Já alertamos antes, que, apesar do grande valor empírico dos resultados dessas pesquisas, esses resultados são limitados ao se manter ao nível empírico das aparências dos fenômenos investigados, sem chegar a procurar e questionar às “raízes”, origens ou lógicas que, apesar de estarem “escondidas”, são responsáveis pelo seu acontecimento. No presente item serão introduzidos alguns elementos conceituais com os quais

procuramos aprofundar a interpretação dos acontecimentos e fenômenos relacionados aos agendamentos para poder “revelar” suas determinações mais profundas.

Essa limitação se aplica também, apesar de sua crítica à doutrina liberal da democracia, às pesquisas de Cobb e Elden sobre as diferentes formas de agendamentos (*agenda-setting*), como foi brevemente apresentado no item anterior, têm. Estendem, os autores, essa crítica à perspectiva elitista da ciência política, que, “ao desviar o foco da participação individual e popular para o nível sistêmico, certamente convida ao menos à introdução implícita de novos critérios ou objetivos de avaliação, ou seja, os de estabilidade e eficiência” (COBB, ELDER 197, p. 898, tradução nossa) levando, de alguma forma, à exclusão de amplos grupos da população do processo político. O “lugar” dessa exclusão ou restrição de acesso são arenas de conflito (COBB, ELDER 1971, p. 897) onde as alternativas políticas são determinadas. Conforme Schattschneider (1960), essas arenas são sistemas de pressão e se caracterizam como a política de pequenos grupos de pressão. Acrescenta que “provavelmente 90 por cento da população não consegue entrar no sistema de pressão”. São, normalmente, exatamente aqueles que têm maiores necessidades não são incluídos no sistema de pressão que, portanto, não reflete os conflitos básicos em toda a sociedade.

Isto resulta numa situação em que um grande número de cidadãos está fora da arena política em que a competição e a influência ocorrem; ... Esta situação pode ser descrita como uma situação de não representação estável ... [e] o funcionamento normal do sistema político serve para ampliar o poder daqueles grupos que já o possuem (GAMSON 1968).

Não obstante, a longo prazo, Cobb e Elder veem a necessidade de assegurar alguma participação da população para manter a legitimidade da democracia liberal; se esta não for garantida, alertam os autores da possibilidade do sistema democrático ser contestado e se tornar instável. Para eles, “assim, a questão da

distribuição de influência é levantada novamente, mas agora a questão volta a ser colocada, não para influenciar as decisões, mas para influenciar a gama e os tipos de alternativas consideradas” (COBB, ELDER 1971, p. 897).

Formulam, a partir daí, como já mencionado acima, a questão em termos da articulação de diferentes “agendas” e das possibilidades e dificuldades “práticas” da população em geral exercer alguma influência ao agendamento político em diferentes níveis públicos e institucionais (organizações, partidos, lobbys, administrações públicas até os próprios governos.

O presente item parte do pressuposto que mesmo uma crítica à compreensão da teoria elitista (SCHUMPETER 1961) em relação à precariedade ou falta da participação de amplas faixas da população no agendamento político num regime democrático não é suficiente para evitar um viés positivista (empirista) e, assim, superar, dialeticamente, as meras aparências. Pois, mesmo problematizando essa falta de participação no modelo de agendamento, este não diz nada a respeito do conteúdo (político) que não conseguiu ser contemplado na “concorrência” pela definição de agendas.

A investigação de políticas públicas e suas agendas não pode apenas se prender nos resultados visíveis e aparentes, mas deve procurar identificar aquelas propostas alternativas que foram excluídas nas decisões finais. Essa precaução não apenas pode evitar uma postura positivista em relação à definição de agendas políticas, mas permitem compreender o conteúdo da “luta simbólica”, que é uma luta pelo poder (BOURDIEU 1998, p. 174) e é a característica principal deste processo.

Desta forma, as consequências da exclusão de alternativas no agendamento político sobre determinados assuntos e sua consequente exclusão de uma política e da supressão (virtual) de seus resultados precisam ser consideradas tanto um “resultado” do processo como os resultados aparentes da política realizada. Estes

“resultados” (virtuais) pode se chamar de “não-acontecimentos”¹⁸ e sua produção ocorre concomitantemente à afirmação das aparentes. Se ganharem alguma publicidade, estes “não-acontecimentos” de propostas seus agendamentos políticos são mencionados como “vencidos” e seus possíveis efeitos como “eliminados”. Em termos dos efeitos ou impactos de uma política parecem ter pouca importância e sua identificação, pela sua natureza virtual, não será possível pela mera observação dos fenômenos aparentes, mas exigirá uma compreensão de processo responsáveis pela sua “produção”. Apesar de serem apontadas, de vez em quando, em uma parte das apreciações das políticas, o significado dessas dimensões geralmente é pouco reconhecido.

Para compreender fenômenos de “não-acontecimentos” – não enquanto simples inexistências por causa de “acontecimentos que não aconteceram” – é necessário distingui-lo, por exemplo, de uma falta de um objeto do mundo físico-natural que simplesmente não está presente. Questões referentes à diferença entre acontecimentos e não acontecimentos, não são “esotéricas”. Qualquer esforço de planejamento, projeção e prospecção e, como o presente caso, desenho de políticas enfrenta o desafio de trabalhar com essas “virtualidades” e enfrenta, em última instância, questões metodológicas e até epistemológicas semelhantes.

Quando aplicado à questão do agendamento, a identificação de “não-acontecimentos” (exclusão) de determinados assuntos exige, tanto como a de seus “acontecimentos” (inclusão), o reconhecimento dos processos de sua produção social – não independente do seu conteúdo - que envolvem agentes que as definiram (agendamento), agências, lugares, tempos e dinâmicas responsáveis por este (não) resultado. Analiticamente, pode se diferenciar dois tipos de processos: aqueles responsáveis pela real virtualidade do acontecimento (agendamento de conteúdos) (LEFEBVRE, 1999, p.16) e aqueles que impediram que essa virtualidade se realizasse. Ou seja, não-acontecimentos

¹⁸ vide Randolph (2017).

pressupõem que haja, em algum momento, alguma existência “virtual” de todos os acontecimentos envolvidos – hipóteses que fazem parte da realidade, como diz Lefebvre.

A definição de agendas (como alternativas) precisa realmente “acontecer”, mesmo quando sua “realização” se torna um “não-acontecimento”; pois no processo do confronto (luta) entre possíveis agendas (em relação aos seus conteúdos) apenas uma ou poucas serão “realizadas”. Em outras palavras, a ausência de algum fenômeno social, ao ser produzida deliberadamente, significa um não-acontecimento (RANDOLPH, 2015). Para superar as aparências acima mencionadas será necessário – como procedimento metodológico - identificar tanto aqueles agentes sociais com suas agendas, sujeitos das ações, que lutaram, possuindo uma certa potencialidade virtual para tal, a favor de que um fenômeno aconteça, como aqueles que se opuseram e conseguiram impedir que essa virtualidade se tornasse “real”.

Em relação à temática atual de políticas regionais, é necessário, como um momento identificar as arenas responsáveis pelo agendamento de pautas de desenvolvimento regional e analisar suas características como agenda política para reconhecer (ou não) se seu conteúdo pode ser compreendido como de uma política regional – aqui arenas sociais e políticas pré-governamentais que participaram deste processo são de fundamental importância como será argumentado no próximo subitem.

Num outro momento e não há necessariamente uma separação nítida e uma sequência entre estes dois momentos, é necessário desvendar as arenas políticas e institucionais com seus conteúdos, onde acontece a luta (mais ou menos visível) entre os diferentes agendamentos de conteúdos, e seus mecanismos – as “seletividades”, como será argumentado adiante – que impediram a inclusão do agendamento.

*a. Arenas de formulação de agendas*¹⁹

Para aprofundar essa questão da influência no agendamento político recorreremos a uma concepção de Claus Offe (1984) pressupõe que está vinculada à certos esforços de conquistar certas formas hegemônicas em diferentes arenas. (Randolph, 2004). Este processo de influenciar pode "ser melhor compreendido, se os imaginamos compostos de três níveis ou três arenas de conflitos, dispostas uma sobre a outra" (OFFE, 1981, p. 128, destaque nosso). Em termos da nossa discussão, Offe apresenta aqui a possibilidade de compreender o agendamento político a partir e como resultado das dinâmicas e lógicas de sua formulação numa sociedade capitalista de classes.

1. O autor vê a primeira e mais facilmente reconhecível arena constituída pelos os processos políticos das decisões do aparato estatal.

Os seus protagonistas são as elites políticas que concorrem entre si pelas vitórias eleitorais e pelos escassos recursos. Elas decidem sobre programas político-sociais, legislação e orçamentos. Este é o nível superficial e visível da política, aquele que chega às massas, e que sempre está em jogo, quando os cidadãos são instados a agir em seu papel político, como, por exemplo, no de eleitor" (OFFE, 1981, p. 128 s).

Faz o autor a mesma referência com Cobb e Elder quando identifica nesta arena a luta/"concorrência" de agendamentos que resultará na (aparente) definição da agenda política a respeito de programas, legislação, orçamento etc. É o "lugar" onde podem se enfrentar aquelas agendas conflitantes sobre o desenvolvimento regional que conseguiram ser articuladas até o ponto a serem reconhecidas enquanto tal o que depende das arenas seguintes.

2. Na medida em que o espaço disponível para as decisões das elites políticas é determinado por forças sociais, existe um outro

¹⁹ essa parte se apoia numa discussão realizado em torno de uma temática semelhante em Randolph (2019).

nível (por baixo do mencionado) em que se produz, distribui e institui o poder político. As mencionadas forças sociais, de uma forma bem menos visível,

influenciam as opiniões dos políticos e as suas percepções da realidade e, assim, as alternativas que estão abertas às decisões políticas e as consequências que podem ser esperadas de cada uma das alternativas.

É aqui que se determina tanto agendas políticas e prioridade relativa dos temas políticos, como também as soluções dos problemas e a durabilidade dos pactos e compromissos. Apesar de uma certa intransparência na identificação de indivíduos que manipulam estas determinações, há

uma matriz do poder social, segundo a qual certas classes sociais, atores coletivos e outras categorias sociais têm chance maior do que outros para formar e mudar a realidade política e assim cunhar a agenda e o espaço das decisões das elites políticas. (OFFE, 1981, p. 129).

A distribuição desigual dentro da estrutura social do acesso aos meios de produção, organização e comunicação e seu controle será aplicada, com diferentes graus de eficácia, para formar aquilo que os políticos visualizam como seu campo de decisão;

3. por baixo deste segundo nível da política, existe um terceiro no qual ocorrem as mudanças no interior da própria matriz social; são transformações que alteram os "pesos" relativos que os atores coletivos possuem na formação do campo de decisão (dos temas políticos); trata-se aqui das posições de poder social que são questionadas, objeto de mudanças e redistribuição.

O que ocorre no terceiro e mais importante nível da política, é a luta pela redistribuição do poder social. O poder do mercado, a legitimidade política ou a força de organização que um grupo ou uma classe usufrui, durante certo tempo, podem, por exemplo ser reduzidos (...), ou outro grupo pode abrir para si novos canais de influência, formar novas alianças ou conquistar posição hegemônica

mediante referência a valores, ideais e visões novos" (OFFE, 1981, p. 130).

Finaliza o autor com o alerta de que as inter-relações entre os três níveis não são estritamente hierárquicas, mas circulares:

"embora o espaço de ação do primeiro nível ('política formal') seja em grande parte, determinado pela matriz do poder social ('segundo nível'), é ele próprio, capaz de facilitar e promover uma revisão das bases normativas e das interpretações da distribuição do poder social ('terceiro nível'). E, por isso, o palco da política democrática deveria ser concomitantemente considerado como determinado pelo poder social e como determinante dele" (OFFE, 1981, p. 131).

Em outras palavras, ao compreender o agendamento político a partir e como resultado das dinâmicas e lógicas de sua formulação numa sociedade capitalista de classes, ele mesmo exerce, dialeticamente, influências aos processos de sua própria produção. Algo que a própria crítica ao modelo elitista não alcançava.

b. Dinâmica institucional de processos de seleção de agendamentos políticos

A tarefa de identificar e caracterizar, ao menos de uma forma genérica, a exclusão de certos agendamentos (e seus conteúdos) da definição (política) da agenda política (governamental), torna-se exequível (ao menos em teoria) com apoio de outra abordagem de Offe. Justifica-se pressupor que o Estado é este lugar e arena privilegiada²⁰ à medida que o interesse da atual discussão está voltado ao agendamento político e sua tarefa de "mediar" a luta entre diferentes, conflitantes ou mesmo contraditórios agendamentos.

²⁰ as outras arenas pessoais, sociais e políticas envolvidas na produção dessa da sua produção e confronto foram abordadas acima;

Para cumprir essa “função”, Offe atribui ao Estado e seus aparelhos burocráticos (e quando necessário, aparelhos repressivos) a realização de um certo processo de “filtragem” institucional das demandas e agendamentos a eles encaminhados. Introduce o conceito de “seletividades” que atua em diferentes modalidades, dependendo do contexto e das características de demandas e agendamentos.

Como sintetizado por Miguel (2014, p. 150), Offe nem recorre a relacionamentos especiais entre os detentores do poder e a burguesia (elite) e não precisa apelar a “estruturas” ou outros mecanismos externos para o Estado atender à racionalidade dos interesses do capital o que vai lhe assegurar seu financiamento. Há uma dependência estrutural do Estado democrático organizado que impede objetivamente a tomada de medidas que afetam os níveis de remuneração aceitáveis pelo capital. Seu desrespeito provocaria retração da atividade econômica e risco para o financiamento do Estado – processos que foram de fácil identificação no Brasil dos últimos anos.

Dessa dependência Offe deriva aquilo que 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).

Para Offe, a sistematicidade de diferentes formas de seletividade é uma das características fundamentais do Estado capitalista e, assim, “chave-mestre” para abrir seus “segredos”. Em nossa opinião sua forma e expressão – até, no caso extremo, “ausência” ou não acontecimento – poderia servir para caracterizar a particularidade de um Estado e sua relação com a sociedade. Offe argumenta que o Estado é classista à medida que privilegia sistematicamente determinados interesses de classes em detrimento 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 de seu 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).

Ainda mais, o autor argumenta que essa seleção sistemática permite a preservação de uma *aparente neutralidade de classe*, fundamento para a dominação de uma classe para qual planejamento tecnocrata ou racional contribuíram ao construir e/ou apoiar essa aparência de neutralidade do Estado por meio de seu “cientificismo”. Um ponto da maior importância para a discussão da definição de agendas e suas potencialidades, é a seguinte observação de Offe de que 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*. ... (Determinam) 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 2015).

Assim, “instituições definem as regras do jogo político e enquanto tais definem quem pode jogar e como pode jogar. Instituições podem determinar quem ganha e quem perde; ... o termo instituição pode ser facilmente substituído por poder ou detentores de poder social” (OFFE 2006, p. 9).

Como se pode deduzir da abordagem de Offe de uma forma genérica, a supressão de agendas – enquanto produção de um não-

acontecimento - poderia ser expressão da conjunção de seletividades divergentes que resultam em uma atuação de *aparente incoerência* de um governo, mas tem sua “coerência” no fato que é expressão (dialeticamente) “coerente” das dependências estruturais do governo que o limitam (e o Estado através das suas instituições) a lidar *sistematicamente* com as contradições que o atravessam.

Finalmente é necessário destacar que a discussão do *agenda-setting*, além do contexto da sua origem com a crítica à teoria liberal da democracia, surgiu antes mesmo no âmbito da teoria da comunicação como também foi mencionado no item anterior. Vimos que havia diferentes vertentes em relação ao agendamento político, agendamento das mídias e da opinião pública. Depois de uma trajetória disciplinarmente separada entre essas abordagens houve, mais recentemente, pesquisas sobre articulações entre as três formas.

É interessante observar, e de suma relevância para a discussão das políticas de desenvolvimento a nível nacional, que há influências mútuas entre o agendamento político em relação a certas pautas, o agendamento que as mídias adotam na sua divulgação de suas informações e notícias e na formação de agendas da opinião pública. Mesmo com a influência de arenas sociopolíticas e seletividades institucionais no âmbito da política, que foi discutido neste item, a produção dos “não acontecimentos” de agendamentos não se restringe apenas a estes processos. Cada vez mais a definição de agendas na difusão de matérias pela mídia – sem falar das redes sociais, a problemática dos “fake-news” e da nova figura do/da “influencer” – tem uma importância maior para compreender o agendamento político. Por outro lado, as agendas e seus conteúdos da opinião pública não podem ser subestimados para populações “silenciadas” se fazem ouvir; autores como Habermas e outros apontaram que, para essas serem “percebidos” pela política e suas agendas serem ao menos recebidas pelos atores políticos – estes precisam conseguir ressonância na esfera pública. Não é aqui o lugar como se pode estabelecer estratégias – agendas

políticas – para se opor ao amplo “silenciamento” na sociedade brasileira; indicações podem ser encontradas em Randolph e Frey (2018).

E parece-nos que essas influências das agendas da mídia e da opinião pública sobre o agendamento política em relação ao desenvolvimento regional – em particular a nível federal - ainda não encontraram os merecidos interesses nas investigações e pesquisas sobre essas políticas. Abre-se aqui. possibilidades não apenas de compreender melhor os processo políticos, mas também oportunidades de exercer “influências” de formas novas.

3. Agendamento político do desenvolvimento regional, suas arenas de formulação e formatos institucionais no Brasil – duas experiências

A respeito da trajetória de políticas regionais no Brasil há diferentes abordagens que não são relevantes para a atual discussão (RANDOLPH 2000a). Como já foi mencionado anteriormente, há, em certos períodos, um certo consenso entre analistas e na opinião pública que as desigualdades econômicos e sociais entre diferentes estados e suas aglomerações em (macro) regiões constituem um dos principais problemas do Brasil que deram origem a propostas e intervenções regionais mais ou menos bem sucedidas do governo federal. Como é sabido, a região Nordeste se destaca como principal alvo destes esforços durante um longo período da história brasileira.

Em dois momentos históricos, se destacam duas propostas de políticas nacionais de desenvolvimento regional no Brasil que serão as referências para a seguinte discussão sobre agendamento político, arenas sociopolíticas envolvidas e instância institucionais ativados. São fenômenos e contextos importantes para o presente estudo porque essas “realidades” vão ilustrar a perspectiva aqui introduzida e adotada.

a) Ao começar com a análise da proposta mais recente de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a

definição de sua agenda teve início ainda antes do novo Presidente (governo), eleito em 2002, assumir. Atuar em prol de uma diminuição de desigualdades regionais já fez parte, durante a campanha eleitoral, da agenda política daquele partido que acabou elegendo seu candidato ao cargo mais alto da República. Havia um corpo técnico de assessores que já, naquela época, contribuiu para a elaboração dessa agenda.

Assim, ao assumir em janeiro de 2003, o governo recém-empossado começa a cumprir esse compromisso com o lançamento pelo Ministério da Integração Nacional de uma agenda política de uma Política Nacional de desenvolvimento Regional (PNDR)

Como mencionado, expressou o resultado de uma série de esforços prévios de análises e diagnósticos como pode ser observado na sistematização de Costa (2016) e sua indicação de um trabalho de Araújo (1999), considerado da maior influência para a formulação da agenda política, Não obstante, devido a problemas de sua institucionalização em diferentes arenas políticas (congresso, governadores etc.) , só em 2007 no início da segunda gestão do governo Lula, essa proposta conseguiu ser formalizada ao ser promulgada por Decreto Presidencial Nº 6.047, de 22 de fevereiro daquele ano e sua execução atribuída ao Ministério de Integração Nacional.

A emergência dessa política foi, conforme Macedo e Porto (2018, p. 611) “considerada um marco na retomada da questão do desenvolvimento regional, após mais de duas décadas de esvaziamento das políticas anteriores e dos instrumentos para combater as iniquidades regionais no país”. Na opinião de Silva (2016, p. 373), a principal novidade expressa pela PNDR, além de trazer de volta a temática do desenvolvimento regional à agenda pública, foi o fato de assumir como agenda uma amplitude verdadeiramente nacional de desenvolvimento regional, isto é, com foco de atuação diferenciada de acordo com as realidades inter-regionais e intrarregionais em todo o território brasileiro.

Mesmo a implantação da agenda política dessa PNDR I sofreu uma série de reveses que obstaculizaram sua plena realização. Em

termos de seus resultados não foi considerada um sucesso porque, naquele momento, sua proposta, apesar de levantar “pontos da maior importância para a questão regional brasileira ... não chegou a ser concretizada em termos institucionais e no tocante aos meios e instrumentos necessários para sua implantação” (GUIMARÃES NETO 2012, p. 206). Alegou-se que possíveis avanços de redução de desigualdades regionais durante os anos do então governo não devam ser creditados ao cumprimento da agenda da própria PNDR I, mas a resultados regionalmente diferenciados de políticas setoriais, conforme relata Coelho (2015, p. 280). Este fato deu origem a uma diferenciação entre políticas regionais “explícitas” - que tem uma agenda regional - e “implícitas” cujo efeito regional depende de uma diferenciação territorial da sua aplicação que tem sua origem na diferenciação sócio territorial. Ou seja, a redução (relativa) de tais desigualdades (BRANDÃO 2014, p. 340) se deve às características das políticas setoriais implementadas, não ao cumprimento deliberado da agenda regional

Como preparatórios para um novo agendamento de uma política regional pós-PNDR, a partir de 2010, foram elaborados documentos por consultores, nas secretarias do ministério responsável e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com análises, diagnósticos e propostas de alternativas com a finalidade de avaliar a experiência. Um dos resultados foi um documento intitulado “Documento de Referência” da SDR (2012), elaborado por consultores do Ministério da Integração Nacional que servia como orientação para a elaboração da nova edição da PNDR que se iniciou a partir de 2012. Serviu para pré-estruturar as discussões em quatro direções (eixos) e direcionar as próprias conferências regionais, meso regionais e nacional. São eles: Eixo I - Governança, Participação Social e Diálogo Federativo; Eixo II - Financiamento do Desenvolvimento Regional; Eixo III - Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade e Eixo IV - Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável.

A elaboração da agenda política de desenvolvimento regional para essa nova política - PNDR II - contou com responsabilidade e

organização do Ministério da Integração Nacional e do IPEA e com o apoio de outros órgãos federais e estaduais. Foram organizadas em todos os estados da federação, conferências como arenas de debate e formulação de propostas (alternativas). Assim, instalou-se um amplo processo de consulta e participação no foram envolvidos membros de diferentes organizações da sociedade civil, profissionais, professores etc de cada estado. Os agendamentos para uma PNDR, elaborados nos estados da União, foram debatidas por representantes em outro fórum (arena) macrorregional, até o processo culminar, em 2013, na Conferência Nacional de Desenvolvimento regional em Brasília.

A intenção deste processo foi conferir à nova agenda de desenvolvimento regional da política maior legitimidade e sustentação por meio desse amplo processo e de sua institucionalização enquanto lei federal. Porém, essa intenção viu-se frustrada quando, após uma passagem pela Presidência, o projeto de lei nº 374 de 2015, expressão do andamento do processo, chegou no Congresso Federal, onde ficou tramitando até início de 2019, sofrendo uma série de reformulações como pode ser acompanhado numa outra arena de audiências públicas da Câmara dos Deputado a que realizou, ainda em 2018, duas audiências “para debater as políticas públicas e os principais programas ministeriais voltados ao Desenvolvimento Regional e Nacional”²¹.

Já em 2014 e apesar de ter considerado o resultado dos agendamentos do desenvolvimento regional na PNDR II bastante coerentes, Brandão (2014, p. 339) chamou atenção para o perigo ela ter o mesmo destino da versão anterior. Nem tanto pelas razões

²¹ Por ocasião da segunda audiência em 06.06.2018, o então Secretário de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional fez uma apresentação sobre a SDR e Políticas Nacional de Desenvolvimento Regional que só faz referência ao Decreto no 6.047/2007) de 2007; indica o PL do Senado nº 374^{de} 2015, Fernando Bezerra, quando apresenta um item sobre “Nova PNDR”, acesso via link <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comisso...es/cindra/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2018/06-06-2018>; realizado em 20.06.2020

alinhadas por Guimarães Neto, mas por causa da escassez “de atores políticos de peso que sustentam uma política de tal complexidade” (BRANDÃO, 2014, p. 342). Somam-se a essa falta de sustentação do projeto ainda a possibilidade de ser ativamente combatido e interdito por “forças arcaicas e conservadoras” da sociedade brasileira.

De fato, estes receios de Brandão vão se tornar realidade em 2019. Em 30 de maio deste ano foi emitido o Decreto Nº 9.810 da Presidência da República que cria uma nova política de desenvolvimento regional a nível nacional. Ao revogar o supramencionado decreto de 2007 a respeito do mesmo assunto, sem mencionar o projeto de lei da PNDR II, encerra também os esforços de aprovar essa proposta no Congresso.

Também ao ano 2007, o da institucionalização da PNDR I, está relacionada a retomada de uma experiência que ocorreu, originalmente, no período 1950/60. Pois, foi neste mesmo ano que são recriadas, por Lei Complementar, duas superintendências de desenvolvimento regional no Nordeste e na Amazônia, SUDENE e SUDAM que foram fundadas, originalmente em 1959 e 1967, respetivamente, mas extintas em 2001 ainda pelo governo anterior.

E interessante observar como a controvérsia que surgiu por essa ocasião não esteve centrada em torno da agenda e do arranjo institucional das superintendências, mas em divergências a respeito da experiência original da sua institucionalização. Alguns autores, indicados num trabalho de Horst et alii (2017, p. 549), apoiaram essa medida por causa de sua importância de conter as desigualdades regionais e cumprir a agenda do desenvolvimento regional; enquanto outros se opuseram ao alegar que mesmo durante a primeira fase a partir de 1950 e 1960 as superintendências não conseguiram modificar, substancialmente, a estrutura de desenvolvimento regional brasileiro (PESSOA, MILANI 2013) à medida que e que não foram resolvidos os problemas regionais relacionados ao crescimento econômico, emprego e renda, pobreza extrema e saúde.

Outras posições chamaram atenção pelos contextos diferentes das condições nas regiões nos dois períodos que devem ser levadas em consideração na avaliação especialmente do planejamento regional, pois nas décadas de 1950/60 foram “constritas as possibilidades históricas concretas, que constroem caminhos mais ou menos obstaculizados para que o Estado exerça sua ‘autonomia relativa’” Costa (2016, p.9).

No âmbito deste trabalho não interessa essa controvérsia recente, mas certas semelhanças e diferenças entre uma experiência de um “projeto nacional”, expressa na PNDR II, e suas agendas, arenas e formatos institucionais do desenvolvimento regional como e um outro “projeto nacional” e suas propriedades conforme os mesmos elementos no período Inicial do funcionamento da SUDENE. *Não para realizar uma comparação ou identificação de “best practices” que faria pouco sentido devida às condições históricas tão diversas entre os dois períodos da sua realização. Mas como uma “ilustração” de um modelo do agendamento, em sua forma ampliada, que pode ajudar a sistematizar o conhecimento de experiências de alta complexidade com a finalidade de, talvez, facilitar um aprendizado de alguma “particularidade” de histórias específicas-singulares* (RANDOLPH 2020b).

b) Nota-se que, em 1959, a principal arena criada para a realização da agenda de desenvolvimento regional no Nordeste – e do Brasil – foi a SUDENE criada

pela lei nº 3.692, com a finalidade de executar a política de desenvolvimento proposta para a região nordestina. Junto à lei que criou esse órgão, instituíram-se, inicialmente, dois mecanismos de incentivo (artigos 18 e 19, respectivamente) no sentido de atrair investimentos para o Nordeste (ALMEIDA, ARAÚJO 2004, p. 104).

Que se tratava de um projeto “nacional” – e não de uma política regional de desenvolvimento - ficou evidente pelo fato que essa lei foi aprovada no Congresso Nacional pelos votos dos deputados do Centro-Sul, contra a oposição das oligarquias

nordestinas. Um dos principais argumentos contra a aprovação da SUDENE foi uma suspeita que poderia ter um controle excessivo pelo Governo Federal na região e a priorização da industrialização em detrimento de problemas regionais – p. ex. a seca.

“mas, por trás das críticas, estava o receio de que a criação do novo órgão interferisse significativamente no padrão usual de direcionamento e apropriação de recursos federais pela oligarquia agrária nordestina, com o agravante de que o novo órgão também teria o importante papel de fiscalizar o uso das mesmas” (COSTA 2015, p. 70).

Em termos institucionais, esse receio se viu confirmado porque, como autarquia, a SUDENE foi subordinada diretamente à Presidência da República. De 1959 a 1964 Celso Furtado foi responsável pela secretaria executiva e pela estratégia de atuação do órgão

Na bibliografia se atribui ao economista Celso Furtado um protagonismo não apenas na execução de Planos de Desenvolvimento da agenda política de desenvolvimento regional, mas, especialmente, por causa de sua atuação em diferentes arenas nos momentos anteriores da sua definição (agenda-setting).

Não se julga necessário elaborar, aqui, uma apreciação abrangente ou mesmo detalhada tanto do envolvimento de Celso Furtado como das suas propostas de desenvolvimento regional – há uma exaustiva bibliografia a este respeito. Num patamar genérico interessam tanto a articulação de uma agenda política, do envolvimento de determinadas arenas em diferentes escalas políticas e territoriais e, como resultado, o formato institucional adotado. Para isto se julga importante investigar algumas características da compreensão de Furtado do próprio momento histórico pelo que passou o país em geral e a mencionada política regional para o Nordeste em especial.

A investigação das relações entre perspectiva político-ideológica e histórica de Furtado encontram-se, a nosso ver, bem

expressadas no seu livro ““A Pré-Revolução Brasileira”, publicado em primeira edição em 1962 (FURTADO 1962). O autor, naquele momento, “possuía uma sólida formação acadêmica como economista e uma larga experiência em organismos nacionais e internacionais” (BERNARDES, LIMA 2011. p. 75) quando Furtado estava no auge da atuação e das suas realizações.

Já sendo técnico concursado desde 1944 da administração do governo brasileiro, com passagem pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), foi chamado pelo Presidente Juscelino Kubitschek para liderar, em 1958, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) cuja meta era “diminuir as desigualdades regionais em vista a uma possível ou mesmo iminente irrupção de movimentos revolucionários no Nordeste” (COLOMBO, GILENO 2019, p. 206). O GTDN identificou dois elementos principais para resolver os problemas nordestinos:

- (i) a baixa produtividade da agricultura, resultado da dificuldade de encontrar terras irrigáveis e produtivas; (ii) a grande concentração de renda em alguns grupos oligárquicos locais que dominavam a cultura política (COLOMBO, GILENO 2019, p. 206).

Mas, talvez a mais importante novidade do documento elaborado pelo GTDN, foi sua oposição aos diagnósticos que apontavam as condições climáticas das secas nordestinas como principais razões do atraso regional. “Observado do ângulo do desenvolvimento, o problema do Nordeste é talvez mais grave nas regiões úmidas do que nas semi-áridas. A ênfase no problema das secas dificultou esse exato diagnóstico” (FURTADO, 1962, p. 60).

Em entrevista de Celso Furtado, mencionada em Bernardes e Lima (2011), este relata o entusiasmo de Juscelino pelas propostas contidas no relatório do GTDN (GTDN 1959) e de como daí resultou a criação do órgão responsável para a implantação da política regional a Superintendência do Desenvolvimento do

Nordeste (SUDENE) (CAVALCANTE, FEITOSA 2019, TAVARES 2012, p. 104s). Assim, justifica-se a afirmação que na sua criação a “ação e o pensamento de Celso Furtado tiveram um papel fundamental” (BERNARDES, LIMA 2011. p. 77).

Ao retomar uma expressão de Antônio Callado sobre o que então se passava no Nordeste, “a mais importante experiência social vivida no Brasil”, os Bernardes e Lima (2001, p.77) veem a SUDENE como

expressão do embate de muitas forças políticas em um amplo espectro de concepções teóricas, de partidos, de instituições, de interesses, de mobilizações dos mais variados setores da sociedade brasileira e, em particular, nordestina. Industriais, políticos, jornalistas, estudantes, professores, camponeses, trabalhadores sem terra, operários, padres e bispos estiveram presentes nessa batalha.

Sem querer entrar numa apreciação de eficácia da atuação da SUDENE (vide p.ex. ALMEIDA, ARAÚJO 2004) e de seus planos, sua própria história mostrou que não conseguiu cumprir aquelas expectativas que Furtado expressou no seu acima citado livro (FURTADO 1962). O que não surpreende quando se compara a apreciação, *ex post*, de Bernardes e Lima (2011, p. 77) com a perspectiva humanística que Furtado expressa neste seu livro de 1962.

O autor abre seu livro na introdução com algumas constatações bastante positivas ou otimistas quando coloca que sua

tese central desenvolvida é a seguinte: a economia de nosso país alcançou um grau de diferenciação - o que é distinto do nível convencional (de desenvolvimento medido pela renda per capita - que permitiu transferir para o país os principais centros de decisão de sua vida econômica. Em outras palavras: o desenvolvimento recente da economia brasileira não se faz apenas no sentido de elevação da renda real média do habitante do país, mas também assumiu a forma de uma diferenciação progressiva do sistema econômico, o qual conquistou crescente individualização e autonomia. O Brasil está repetindo, até certo ponto, a experiência do Japão em décadas anteriores: a conquista da autodeterminação no

plano econômico ainda em fase caracterizada por um nível de renda per capita típico de país subdesenvolvido. (FURTADO 1962, p. 9).

Diante dessa avaliação das circunstâncias do país, declara que aumentou grandemente a eficácia das decisões e que havia condições de tomar, internamente no país, as decisões mais fundamentais a respeito da sua atividade econômica. E fecha o parágrafo: “Destarte, o mais importante não é que podemos auto dirigir-nos, e sim que não nos resta outra saída senão fazê-lo” (FURTADO 1962, p. 10). No entanto, reconhece que essa autonomia das decisões acontece numa fase em que a eficácia dos “automatistas convencionais” se reduzem, mas a ação consciente do poder público aumenta.

Diante deste desafio, já no início do primeiro capítulo com o título “Reflexões sobre a pré-revolução brasileira” Furtado (1962, p. 13-32) acrescenta sua percepção “que o país caminha para transformações de grande alcance; e de que, sob nossos pés, como uma torrente profunda, trabalham forças insondáveis” (FURTADO 1962, p. 13). Que os jovens exigem de todos uma “identificação corajosa de objetivos e métodos na luta pela conquista do futuro”. Entende essas reflexões como um franco depoimento pessoal para incentivar um amplo diálogo. Um diálogo que poderia ter contribuído, como uma alternativa, para uma agenda política de desenvolvimento diferente daquela que acabou sendo adotada com a criação da SUDENE.

É esse caráter estratégico do texto que o torna, ao nosso ver, importante para conhecer posicionamento ideológico e perspectiva política do autor que o parecem ter guiado o pensamento naqueles anos “pré-revolucionários”. Suas análises e diagnósticos, compartilhados por nós, a respeito dos principais problemas que o país enfrentou não serão pormenorizados aqui - há uma ampla bibliografia a este respeito.

Apenas para caracterizar, superficialmente, seu então posicionamento político, segue uma apreciação de Cepêda (2002) do mencionado livro de 1962. Para ela, Furtado entendeu que a coincidência entre “profunda desumanidade” do

subdesenvolvimento vinculado ao fato econômico da pobreza resultar em diminuição da capacidade de expansão endógena do capitalismo, de um lado, e, do outro, um padrão político de desenvolvimento com exclusão, aumentava as possibilidades de ocorrer soluções revolucionárias. Sem querer aderir na formulação uma agenda política nem ao campo da esquerda, nem da direita,

confrontado com a possibilidade de ruptura, Furtado pesa as alternativas políticas diante dos desafios do desenvolvimento social e econômico ... (e opta) por uma via intermediária não disruptiva, o que, por sua vez, o afasta também da proposta marxista, inclinándolo ao centro do espaço político. Abraça definitivamente o marco institucional e a democracia como a melhor forma de conduzir o projeto de desenvolvimento e a consolidação da Nação (CEPÊDA 2002).

É nas suas declarações sobre “uma filosofia da ação” onde se encontram indicações para compreender os valores e diretrizes do seu convencimento e das pretensões de uma agenda de sua atuação. Ao reconhece a impotência de resolver os impasses resultantes da presença de dois grandes blocos antagônicos de poder no mundo, vê a obrigação

de tomar consciência plena dos objetivos de nossa ação política *em função de nosso próprio destino de povo e cultura*. Em outras palavras: a nossa impotência em face do impasse mundial tem, como reverso, maior margem de liberdade no que respeita à determinação dos próprios objetivos. E, como sói acontecer, essa margem maior de liberdade traz consigo uma consciência mais clara de responsabilidade. (FURTADO 1962, p. 19, destaque nosso).

Acredita que sobre este fundo de reconhecimento de uma responsabilidade e autodeterminação se deve projetar objetivos e agenda da ação política. Acredita que, com base na análise apresentada no seu texto, poderiam ser facilmente traduzidos nas expressões de humanismo e otimismo a respeito da evolução material da sociedade. E, reforçando a sua compreensão do humanismo, acrescenta:

Tenho usado a palavra humanismo porque a liberdade pode ser entendida também em termos de individualismo do século XIX, em que o individual muitas vezes se contrapunha ao social. Mas não tenhamos dúvida de que o que está no centro de todas as aspirações e ideais da juventude atual é um autêntico humanismo. O que indigna a juventude é o aspecto anti-humano de nosso desenvolvimento. É o fato de que o contraste entre o desperdício e a miséria se torne mais agudo dia a dia (FURTADO 1962, p.20).

Mas, reconhece também a necessidade de romper com a estrutura do poder anterior da sociedade brasileira que permanece, apesar da industrialização dos últimos anos, em boa parte nas mãos das oligarquias agrário-exportadores; isto é, nas mãos do setor mais conservador da sociedade (CEPÊDA 2002). Diante dessa situação do anacronismo da estrutura agrária e o crescente antagonismo entre interesses agrários (conservadores), de um lado, e a burguesia industrial (progressista), de outro, Furtado defende a democracia e a vincula a um processo de superação de um passado “colonial, emperrado, renitente, incômodo” (CEPÊDA 2002). Defende o autor, conforme CEPÊDA 2002) a participação política das massas

- através de sindicatos, pressionando por distribuição da riqueza, empurrando a opinião pública no combate aos interesses regionais e/ou oligárquicos, ou através pressão existente na relação mediada pelo voto (demandas versus responsividade do Estado) - que se construirá a modernidade brasileira. Sem esta via, mantém-se incólume a prática predatória do trabalho, permitindo ao capitalista (de qualquer setor) a obtenção de ganhos através dos baixos salários.

Reconhecemos que a aqui citada obra de 1962 representa apenas um determinado momento no pensamento de Furtado²²;

²² É Brandão (2007, p. 1) que recomendou, para ingressar de “forma mais rápida, simples e correta ... no mundo analítico furtadiano ... ler seus ensaios-síntese, que se encontram em Furtado (1983, 1989, 1995 e 2000), nesta ordem. Ao mesmo tempo é preciso ter ao lado, nestas leituras, a agenda de Furtado para consulta permanente. Ela está detalhadamente anotada no “Anexo: Tábua da matéria sugerida” no livro “Prefácio a nova economia política” (1976). Também sintético

momento, aliás, crucial na história brasileira que vai seguir uma trajetória, anunciada como possibilidade por Furtado, que sua proposta de política regional-nacional pretendia evitar.

As “circunstâncias” históricas-socias não permitiram que as alternativas de uma articulação de diferentes agendas de desenvolvimento que iam permitir que diferentes agentes em diferentes arenas conseguissem se enfrentar numa “luta simbólica” (que é uma pelo poder) para gerir alguma agenda que considerasse ao menos uma maior diversidade de interesses (parcialmente) contemplados. Mesmo assim, essa “potencial” agenda de desenvolvimento, vislumbrada por Furtado, influenciava, até certo ponto, a “real” definição da agenda (agendamento) da SUDENE dentro da qual, conforme Costa (2016, p. 69) que previa não apenas incentivar a modernização econômica, mas também uma “modernização política” da região. Foi convicção de Celso Furtado que um fortalecimento da burguesia industrial do Nordeste seria capaz de enfrentar a tradicional elite agrária (COSTA 2016, p. 73).

No entanto, o originalmente planejado sistema de captação de recursos para o empresariado regional (“sistema 34/12) acabou sendo desvirtuado ao permitir o acesso a empresários de outras regiões (Centro-Sul) ao abrir filial na área da SUDENE o que incentivou a transferência de frações do capital industrial dessas regiões (e seus interesses) para o Nordeste. Mas, como afirma Costa (2016, p. 73) “não foi apenas no sistema de captação de recursos que a instituição teve que se reajustar ou viu parte de seu planejamento inicial frustrado”.

Diferente da formulação da diferenciação regional das agendas políticas das PNDR I e II no século XXI, a SUDENE, por meio da aparência de neutralidade do planejamento, surge

como desfecho de um processo agudo de transformações e conflitos sociais, políticos e econômicos, com suas respectivas implicações,

e extremamente elucidativo de seu arcabouço interpretativo é reter os resultados analíticos do capítulo 8, sobre “interação entre decisões e estrutura”, em Teoria e política do desenvolvimento econômico (1967). Depois dever-se-ia ler (1980) e só então (1961)” As indicações bibliográficas se encontram no texto aqui citado.

tornando o Estado produtor também no Nordeste, à exemplo do que já ocorria no Sudeste. No plano do discurso, a problemática era traduzida como “questão regional”, “região problema”, “conflitos interregionais” e “ameaça à unidade nacional” (COSTA 2016, p. 86).

Assim se revela um aspecto da agenda de desenvolvimento – a “integração nacional” na base da expansão do capitalismo do Centro-sul – que está em oposição ao agendamento preconizado por Furtado de uma industrialização como “modernização política” da região.

Essas observações colocam em duvidar a “verdadeira natureza” da agenda de desenvolvimento regional das políticas para o Nordeste na década de 1950/60, ou seja faz questionar todas as avaliações que não consideram a experiência da SUDENE como bem-sucedida. O “sucesso”, ou não, precisa ser avaliado em relação às “verdadeiras agendas” políticas e não em relação aos apenas “aparentes”.

E interpretando o “verdadeiro” assim, Brandão está provavelmente enganado quando disse que não houve “verdadeiro” desenvolvimento regional (e verdadeira política regional) no Brasil. Se a agenda do desenvolvimento regional do Nordeste pela SUDENE procurou contribuir para a integração nacional, poderia ser, provavelmente, visto como bem-sucedido – apesar de não ter evitado aquela “revolução” de 1964 que Furtado não teve em mente quando falou de um estado de “pré-revolução” na época.

EPILOGO

Nós não conseguimos nos livrar da dúvida se, em princípio e de fato, há mesmo a possibilidade (potencialidade) de uma política nacional de desenvolvimento regional ser bem-sucedida e resolver problemas regionais, se as agendas e formatos institucionais têm sua base de formulação e instituição na atual matriz sócio política da sociedade brasileira. Será que é possível que qualquer agenda, arena e arranjo institucional consigam, de fato, serem definidos,

sinceramente, com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais de forma duradoura?

Não parece um acaso que a respeito das duas experiências acima discutidas, aparentemente “a história parece se repetir” em relação ao contexto histórico: a potencialidade de um desenvolvimento acabou sendo vítima de constelações sócio-políticas e institucionais que foram se anunciando antes mesmo de acontecer. Ao analisar, ainda que não com a devida profundidade, as duas experiências das políticas a nível nacional identificam-se as fragilidades políticas e sociais da articulação do poder político nas arenas e a vulnerabilidade dos formatos institucionais e seus mecanismos de seletividade que mal permitem sua própria reprodução.

Quando se entende, como Friedmann, que há uma contradição no desenvolvimento regional de qualquer intervenção pelo Estado capitalista, mesmo uma realização dos (anunciados) agendamentos políticos não teriam solucionados os problemas (RANDOLPH 2018).

Mas isto é uma outra história ...

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J.E., ARAÚJO, J.B. Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE. *Teor. e Evid. Econ. Passo Fundo* v. 12 n. 23, 2004, p. 97-128.
- BERNARDES, D., LIMA, M.C. Celso Furtado e a pré-revolução brasileira. Maio 2010 <https://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1235>; acesso em 15.04.2020.
- BOURDIEU, P. O poder simbólico. São Paulo: DIFEL 1968.
- BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 339-344.
- BRANDÃO, C. Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 5 (7), 2010, p. 101- 115.

BRANDÃO, C. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. *Revista Economia Ensaios*, Universidade Federal de Uberlândia, v.20, 2007, p. 1- 22.

CAVALCANTE, J.B., FEITOSA, C.O. A importância da SUDENE para o desenvolvimento regional brasileiro. *Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)*, Rio de Janeiro – vol. 6, no 2, 2019, p. 226 – 247.

CEPÊDA, V.A. Capital, trabalho e inteligência: modernidade e desenvolvimento no pensamento de Celso Furtado. *Ideias | Campinas (SP) n. 1 | nova série | 2º semestre*, 2010.

COBB, R. W., ELDER, C. D. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1983.

COLOMBO, L.A, GILENO, C.H. A contribuição de Celso Furtado para o Nordeste Brasileiro: do nascimento da SUDENE as transformações atuais. *Revista Política e Planejamento Regional (RPPR) – Rio de Janeiro – vol. 6, no 2, 2019, p. 204 – 225.*

COSTA, M.R. O Estado e a SUDENE: trajetória do planejamento regional no Brasil. UNICAMP: Campinas 2016 (tese de doutorado).

FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura, 1962.

GAMSON, W., *Stable Unrepresentation*. *American Society, American Behavioral Scientist*, 12 (November-December 1968).

GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2.ed. Recife: SUDENE, 1967.

GUIMARÃES NETO, L. Desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. Entrevista especial com Leonardo Guimarães Neto. Entrevistadores: J. Natal e H. Siqueira (realizada em março de 2011), *R. Pol. Públ.*, São Luís, v.16, n.1, jan./jun. 2012, p. 203-207.

HORSTH, T.A., ALMEIDA, F.M., MENDES, W.A. Efeitos das recriações da SUDAM e da SUDENE no desenvolvimento socioeconômico municipal. Trabalho publicado nos anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, João Pessoa, maio 2017.

KOSICKI, G.M. Problems and Opportunities in agenda-setting research *Journal of Communication* 43(2), Spring.1993, p. 100 – 127.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MacCOMBS, M.E, VALENZUELA, S., *The agenda-setting theory*. Cuadernos de información, nº 20 / julho 2007 - P. 44 - 50.

MacCOMBS, M.E., SHAW, D. L., WEAVER, D.H. New directions in agenda-setting theory and research. *Journal Mass Communication and Society*, vol. 17, 2014, nº 6, p.781 – 802.

MACEDO, F.C., PORTO, L. Existe uma Política Nacional de desenvolvimento Regional no Brasil? *G&DR - Taubaté, SP*, v. 14, n. 2, 2018, p. 605-631.

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.

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.

PESSOA, S.R.N., MILANI, A.M.R. A invenção criadora da GTDN e o desenvolvimento econômico sob a ótica de Schumpeter: o empresário inovador como elemento de convergência. *Revista Economia Política do Desenvolvimento*, v.6, n. 16, 2013, p.123 -144.

RANDOLPH, R. Política Nacional de desenvolvimento Regional no Brasil – Incapacidade ou não-acontecimento. Uma interrogação pendente. In SOUSA, C., THEISS, I.M, *100 Anos Celso Furtado*, vol. 3 Campina Grande- Pb: Editora da UEPB, 2020a, em prelo .

RANDOLPH, R. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, v. 3, 2015, p. 5-26.

RANDOLPH, R. Expansão, implosão e explosão urbana nas fronteiras das metrópoles. Em busca de características particulares da sociedade urbana. em prelo 2020b.

RANDOLPH, R. Fóruns Políticos, Exercício do Poder e Agendas Regionais: contextos para a formulação de políticas regionais de desenvolvimento no Brasil In: RANDOLPH, R. BARBOSA, G.S., ANTUNES, L. PEIXOTO, D.F. (Orgs). *Consórcios Intermunicipais e Comitês de Bacia Hidrográfica - Suas potencialidades e limitações para formular agendas de desenvolvimento regional no Brasil*, Rio de Janeiro: Hexis Ed. 2019, p. 31- 47.

RANDOLPH, R.; FREY, K. Planning and governance. Towards radical political approaches In: Ayda Eraydib; Klaus Frey. (Org.). *Politics and*

- Conflict in Governance and Planning: Theory and Practice. 1ed.London: Routledge, 2018, v. 1, p. 38-56.
- RANDOLPH, R. Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. REVISTA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, v. 3, p. 005, 2015.
- RANDOLPH, R. Espaço de vida, espaço econômico e as contradições no desenvolvimento regional. NOVOS CADERNOS NAEA, v. 21, p. 57-77, 2018.
- ROGERS, E.M., DEARING, J.W., BREGMAN, D., Dearing e Bergman The Anatomy of Agenda-Setting Research Journal of Communication · June 1993, p. 68 – 84.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. The Semi-Sovereign People. New York: Holt, 1960.
- SCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura [1942], 1961.
- Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional. I. Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Documento de Referência. Brasília, julho de 2012.
- SILVA, L.P. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. Rev. Serv. Público, Brasília vol. 67 (3) 2016, p. 351-376.
- TAVARES, H:M. Desenvolvimento e dinâmica regional em Celso Furtado. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v.16, n.1, 2012, p. 99-110.

ARTICULACIONES: CUANDO EL VALOR+ SOMOS NOSOTROS

Gustavo Cimadevilla¹

INTRODUCCIÓN

Lo que sigue es una experiencia concreta, vinculada a nuestro trabajo con familias de sectores vulnerables. Estas, en su mayoría, se dedican a actividades informales y el cateo de residuos urbanos que cotidianamente buscan, seleccionan y comercializan o utilizan para su hábitat y sustento diario. Su realidad es, muchas veces, de sobrevivencia extrema; en otras ocasiones, de satisfacciones materiales mínimas, pero lo que tienen en común es su perseverancia por sostener sus realidades familiares con autonomía y esfuerzo propio. El caso, seguramente, no es único (Río Cuarto, interior de la provincia de Córdoba, Argentina), sino que más bien es una postal, entre tantas otras, que se encuentran y reproducen en las distintas coordenadas de los espacios rurbanos del continente.

En ese marco y llevando la discusión a un plano mayor, advertir que la región latinoamericana enfrenta desventajas comparativas cruciales a la hora de pensar cómo su economía –con grandes conglomerados informales– se inserta en las dinámicas de las naciones es una problemática que desde mediados del siglo pasado y hasta nuestros días sigue en discusión y es motivo de infinidad de escritos, debates y promesas que recurrentemente transitan los escenarios de la política.

Entre otros actores, la labor técnica e intelectual de la conocida Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –

¹ El autor agradece a la Lic. Andrea D'atri por su lectura, comentarios y sugerencias para la edición final del texto.

dependiente de la ONU- ha resultado clave; sobre todo para analizar los términos desiguales del intercambio –centro/periferia- y la necesidad estratégica de promover el desarrollo industrial a nivel regional. Textos como los de Raúl Prebisch (*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949) y/o los actuales textos de la Comisión: *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 2019; Titelman D. y Otros, Coord.) remarcan una y otra vez lo mismo.

Para la CEPAL, en el comercio internacional las materias primas en general pierden valor relativo frente a los bienes industrializados, y aunque en esos términos la región logró algunos “veranos económicos” –por el alza de los commodities-, el desequilibrio persiste y condena al amplio espectro de la región a un papel secundario y a un puro extractivismo.

Ese círculo, difícil de superar, requeriría de diversos, múltiples, constantes, ingeniosos y estratégicos pasos direccionados a transformar una cultura de la producción primaria, por otra atenta a agregarle conocimiento, experiencia y procesos para transformar los productos primarios en mercaderías con mayor nivel de elaboración y prestaciones.

La idea es tan vieja que se pierde en la historia de las economías mundiales. Agregar valor a una mercadería es adicionar valor económico adicional a los bienes inicialmente producidos y, por tanto, incluir en su ciclo de transformaciones mayor trabajo en cantidad y calidad suficientes como para ampliar los beneficios de las labores a más personas, en las distintas fases de los procesos que se siguen; incluso aún de aquellos que tienen mayores componentes de tecnologización.

Las ideas vinculadas al concepto de “valor agregado” irrumpen entonces en la jerga del campo de la economía ya en el siglo XIX y se proyectan en diversos aportes, incluso críticos como el de Marx, que asocia el valor de las mercaderías a un factor común que las produce: el trabajo socialmente necesario. Asimismo otros aportes que destacan cómo las diferencias de los procesos

productivos y las expectativas sobre el valor de los bienes modifican la apreciación sobre el mismo. (Cachanosky, 1995)

Ahora bien, esa lectura del valor agregado que se aprecia, promueve y resulta tan común en los análisis de la economía, ¿se agota en las variables de la producción o cabe, en todo caso, señalar que hay otras condiciones que la hacen posible y resultan fundamentales?

Una experiencia con familias agrupadas en una cooperativa de trabajo que recicla materiales en desuso –típicamente conocidas como desechos urbanos o basura- para producir materiales para la construcción (caños de riego y de edificación) permite poner en discusión otro modo de comprender el valor agregado cuando es la trama social la que en realidad lo produce. El valor agregado está, en ese meollo de hacer comunitario, en los propios protagonistas, su voluntad de trabajar, así como en la comunicación cotidiana que la alimenta y sostiene. (Kenbel, 2019)

En esta presentación, se relata la experiencia y el aporte comunicacional que de modo paralelo acompañó esa trayectoria de actores rurbanos y que está sintetizada en el material audiovisual titulado: *Nosotros somos el valor*. Material disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=XqQzech0K1o> .

En el texto, se identificarán las principales relaciones en torno a: i) la experiencia de articulación institucional y de actores en un proyecto con apoyo gubernamental; ii) las modalidades de interacción y entendimiento rurbano-experto; y iii) el papel de la cooperativa como espacio de asociación.

La experiencia muestra que la transformación de las prácticas rurbanas en otras de mayor vinculación con dispositivos electromecánicos y una cultura comercial de agregado de valores a los procesos de reciclado requiere de agentes monitores y apoyos de agencias institucionalizadas con disponibilidad de conocimiento, tecnología y capital; en tanto, las tramas sociales vinculantes pre existentes son las que permiten proyectar los compromisos con las labores y sostener las expectativas positivas,

independientemente de que se puedan mensurar beneficios tangibles de corto plazo.

1. Por qué hablar de rurbanidad

Hablar de sectores vulnerables en los espacios de la ciudad de RIO CUARTO, en los que trabajamos es necesariamente reconocer que los habitantes que los transitan y ocupan son actores que sostienen prácticas muy consustanciadas, aunque vivan en lo urbano, con lo rural. El uso de carros tirados por caballos, por ejemplo, es habitual y visto como parte de su cultura y sustento. Una cultura que arraiga en prácticas aprendidas en los entornos rurales, desde donde muchos de ellos provienen o han provenido en sus generaciones anteriores, y que se mantiene porque es lo que conocen, porque es lo que valoran, porque es lo que les permite movilizarse, trabajar y compartir. Además de que la familiaridad que tienen con los animales de tiro, por ejemplo, traspasa en mucho su condición de utilidad y se conecta con los afectos, los legados familiares y con toda una forma de hacer y vivir su entorno; uno en el que los equinos son parte insoluble. El concepto de rurbanidad, entonces, nos auxilia para comprender ese mix que se configura toda vez que en un ambiente urbano los actores sostienen prácticas socioculturales que colindan con la ruralidad y la integran.

Lo rural, según ya lo planteáramos en trabajos anteriores (Cimadevilla y Carniglia, 2009), no se hubiese concebido como tal sin la existencia de su contrario; con la consolidación de la modernidad, sin embargo, se distinguió en una dicotomía que tendió a rezagarlo, toda vez que lo urbano se hizo valer y argumentarse como modelo, instancia evolutiva y destino civilizatorio. En pleno siglo XX, en tanto, variados conocimientos sobre lo social se involucraron en la problemática. Entre ellos, por ejemplo, la teoría de la modernización se asentó en una serie de tesis que configuraron 'lo urbano' desde una primacía incuestionable en relación con 'lo rural'. Posteriormente, en los años '90, las lecturas de reconocimiento más atentas a las

ruralidades en plural y los procesos de urbanización de lo rural dieron lugar a la popularización de otras categorías como rurbanidad, rururbanidad y nuevas ruralidades, hoy en pleno proceso de estudio y discusión.

Esas lecturas, en muchos casos no prestaron atención suficiente a otros procesos inversos; esto es, a aquellos en donde las emergencias de la ruralización pueden encontrarse también en lo urbano. No en todo caso como expansión del capital, sino más bien como emergencia de aquellas posibilidades de sobrevivencia que llevaron a importantes conglomerados sociales a tener que habitar en la ciudad al tiempo que sostenían prácticas con arraigue en lo rural, dado por su propio origen familiar.

Nos propusimos, entonces, otro enfoque: el de la interpenetración de los contrarios. No hablamos solo de urbanización de lo rural, sino también de ruralización de lo urbano. La idea de que la ciudad se ruraliza surge de advertir cómo han crecido y se manifiestan las prácticas de actores sociales que, por ejemplo, recurren a instrumentos, elementos y rutinas (utilizando carros y caballos) asociadas con el campo para resolver su existencia. Esas prácticas y emergencias sociales no son azarosas. Detrás de ellas se encuentran historias de migraciones, de prácticas aprendidas para habilitar las sobrevivencias y múltiples artefactos y pautas de vida que convenimos en denominar rurbanas.

El concepto de rurbanidad, entonces, permite justamente enfocar esa condición híbrida entre lo urbano y lo rural y sus interpenetraciones. El concepto no es nuevo. La rurbanidad, como categoría teórica, retoma una vieja preocupación expresada por Le Play en el siglo XIX y por Anderson o Guigou en los años '60 del siglo XX respecto de la tendencia a la "extinción de lo rural" y la total "artificialización del ambiente". Aunque el concepto fue particularmente propuesto por Charles Galpin a inicios del siglo XX (1918) en los Estados Unidos para identificar un movimiento de reforma social preocupado por las transformaciones industriales y el destino de los ambientes y actores rurales. (Cimadevilla y Carniglia, 2009)

La lectura de procesos de ruralización o desurbanización de la ciudad desde un abordaje que considera la “interpenetración de contrarios”, permite una lectura bidireccional del proceso. En ese marco, se postula que la ruralización se manifiesta en la medida en que se revalorizan culturas de la supervivencia sobre la base de saberes y valores rurales, aun cuando estos se materialicen en la ciudad (Martín Barbero 1999).

Con abordajes que en muchos casos se complementan, autores como Gilberto Freyre (1982), Jesús Martín Barbero (1999, 2004), Néstor García Canclini (1990), J. Weller (1997), Gustavo Gimadevilla (2002, 2005), Gustavo Gimadevilla y Edgardo Carniglia (2003, 2009), Beatriz Sarlo (2001), Artemio Baigorri (1995) y Milton Santos (1997), resultan de especial interés para considerar la perspectiva.

2. La experiencia del material audiovisual

El equipo de investigación del que participamos y da origen a esta experiencia es el que denominamos “Comunicación y Rurbanidad”, y se compone por varios miembros con diversas formaciones en ciencias sociales, donde predomina la comunicación. Puede consultarse su sitio en www.comunicacionyrurbanidad.org.

Entre sus actividades, en los últimos años la que más atención ha tenido es el trabajo con sectores sociales vulnerables, particularmente aquellos vinculados a las tareas de reciclado urbano y otras prácticas rurbanas que fueron motivo de estudio, intervención y acompañamiento.

Según esos estudios, y conforme a la experiencia de las organizaciones vinculadas al presente proyecto, el cirujeo es una actividad cotidiana de las dos ciudades más importantes de la provincia de Córdoba con una presencia sistemática en la vida ambiental, económica, cultural y social de las urbes (Kenbel 2013 y Gimadevilla y Carniglia 2014). Desde la Federación Argentina de Cartoneros y Recicladores, por ejemplo, se estima que en la

provincia existen más de 4.500 recuperadores informales, estimando más de 3.000 carreros en Córdoba Capital y más de 400 en Río Cuarto. En esta última ciudad, esas familias están compuestas por varios miembros que viven directa o indirectamente del cirujeo. Algunas de ellas, son ya la tercera generación que se dedica a la actividad.

En el año 2015, y dando continuidad a esos apoyos a la Cooperativa de Trabajo Todo Sirve, que nuclea algunas familias bajo esa condición, se presentó a la provincia de Córdoba (Ministerio de Ciencia y Tecnología, Convocatoria a Proyectos Piodo) un proyecto orientado a promover la reutilización de materiales descartables (plásticos) para la fabricación de caños con destino al riego y la construcción.

La Cooperativa de Trabajo Todo Sirve es una experiencia colectiva y autogestionada de Río Cuarto que surgió en el año 2011 para mejorar las condiciones de vida de los recuperadores informales de residuos urbanos. Actualmente, concentra a 10 familias que se dedican, junto a vecinos y parientes, a las actividades de acopio, clasificación, procesamiento y comercialización de residuos de distinto tipo, recuperados de la disposición final que realizan supermercados y negocios mayoristas.

El proyecto presentado, que solicitaba apoyo para su financiamiento, pretendía favorecer a la Cooperativa Todo Sirve que incursionaba en el agregado de valor del material plástico a partir del agrumado de polietileno de baja densidad para la fabricación de caño negro o, eventualmente, para bolsas de polietileno.

Entre sus otros proyectos a futuro, se encontraba también la molienda de polietileno de alta densidad (bidones de agroquímicos) para la fabricación de tritubos para fibra óptica, entre otros. La experiencia se remontaba a octubre de 2014, cuando la Cooperativa inició tareas piloto de agrumado de polietileno y la posibilidad de articular sus actividades con otros actores dedicados a la comercialización de esos productos.

Para continuar por ese camino, la entidad precisaba de maquinarias y de apoyo logístico/articulación con municipios y empresas de la zona de Río Cuarto y región y este proyecto podía afianzarlo. A lo largo de dos años de trabajo, sobre todo 2017 y 2018, se acompañó la experiencia y se tomó registro audiovisual de algunas de sus actividades y logros, que a continuación mencionamos.

3. Algunos resultados obtenidos que muestran las imágenes

En la Cooperativa de Trabajo Todo Sirve a través de sus asociados y en conjunto con los trabajadores de la Empresa Giacobone (metalúrgica de la ciudad de Río Cuarto) se concretó la construcción de una lavadora secadora de plástico; a la vez que se procedió al reacondicionamiento de un molino para la trituración de los materiales plásticos en desuso. Esta etapa de construcción se realizó íntegramente en la ciudad de Río Cuarto y supuso las siguientes tareas: a) la realización e interpretación de los planos de las maquinarias; b) la compra de materiales para ensamblar y armar; c) la capacitación de los miembros cooperativos para participar de las labores en los talleres metalúrgicos; e) la vinculación con profesionales y operarios de la empresa metalúrgica en las tareas de fabricación; f) la puesta en prueba de las distintas partes que se iban armando; g) el montaje final de las máquinas y pruebas de su funcionamiento.

Los productos de esa tarea, además de las máquinas construidas, son diversos documentos en los cuales se detallan los procedimientos técnicos de construcción con fotografías que ilustran distintos momentos del proceso (materiales y fases) y sus guías de uso. También, dos manuales de procedimientos para los trabajadores de la Cooperativa, en términos de recomendaciones para el uso y limpieza de las mismas, así como para la seguridad de quienes las manipulan.

Por otro lado, la Cooperativa Todo Sirve firmó un Convenio con la Cámara de Industriales Metalúrgicos para acompañar el

proceso más allá de la construcción y reciclado de máquinas. Por ese intermedio, se pudieron instalar las máquinas en el predio de la propia cooperativa para la producción de caño negro para riego. El convenio incluyó capacitaciones, pero la experiencia desarrollada en el marco del Piodo también arrojó una incipiente cartera de clientes y vínculos para generar instancias de comercialización, lo que resultó toda una novedad para sus miembros.

A su vez, y en el marco de experiencias previas y actuales con el Municipio local, también se abrió la posibilidad de trabajos conjuntos entre recuperadores de la ciudad, a partir de que el municipio implementó una planta de procesamiento de envases PET con participación del sector recolector.

En términos de capacitación de los miembros de la cooperativa, hay que sumar que se realizaron cuatro jornadas organizadas por la Federación de Cooperativas de Trabajo, y otras diversas iniciativas de apoyo para el aprendizaje del manejo de las máquinas y los procedimientos vinculados.

En ese marco, también la cooperativa abrió sus puertas y permitió que alumnos de escuelas de la ciudad visitaran el emprendimiento y que, en algunos casos, les dejaran como donaciones materiales recolectados en los establecimientos educativos (nos referimos a plásticos y cartón).

En la ocasión, los trabajadores mostraron las instalaciones y les comentaron a alumnos, padres y docentes, acerca del proceso de reciclado de materiales, lo que generó expectativas para otros privados orientados a apoyar la iniciativa.

EPÍLOGO

A lo largo de todo ese proceso, se contempló en el proyecto Piodo la realización de tomas audiovisuales y finalmente la elaboración de un material que diera cuenta de la experiencia. Documental que justamente es el que hemos abordado.

Ese material (<https://www.youtube.com/watch?v=XqQzech0K1o>), además de ilustrar y dejar registro de las acciones, esfuerzos y resultados, resulta clave como insumo para incidir desde la comunicación en otras prácticas políticas que están atentas a proyectos que generen valores agregados a insumos aparentemente sin interés comercial; como son los desechos urbanos no recapturables por el comercio o la industria.

Incidir desde la comunicación y para la política incluyó utilizar ese documental para mostrar opciones de intervención desde el sector público y con participación del sector privado que trascendió la aplicación de subsidios en proyectos no autónomos. La búsqueda, en éste, de apoyar a una entidad con carácter de cooperativa social y de trabajo que tiene iniciativas propias pero carece de capital, fue un intento por generar círculos virtuosos en los sectores vulnerables que pueden demostrar que su inserción en el entramado productivo tiene posibilidades reales de suceder.

En ese círculo, que no está libre de tensiones e incluso contradicciones que en el proceso se manifiestan, la primera enseñanza es que el valor agregado que más interesa es el que resulta de la articulación social. Desde la vulnerabilidad, las dificultades se multiplican por falta de capital, capacitación para el trabajo, logísticas y habilitaciones necesarias, pero cuando desde el estado se pueden sumar recursos y capacitaciones, y desde el sector privado experto otras ayudas de implementación, las voluntades se multiplican y los esfuerzos se proyectan de manera sostenida.

En ese marco, el “Valor Somos Nosotros” no es otra cosa que el valor del hacer cotidiano de esos actores que quieren pero no pueden, y que, sin embargo, cuando se suman otros actores y voluntades entonces la historia puede escribirse de otro modo.

La comunicación, en ese todo sociocultural, advierte al menos tres enseñanzas: i) las interacciones se potencian con la confianza, con el acompañamiento y la perseverancia; y con la entrega de las y los actores a un hacer común concreto y creíble; ii) la muestra de esas acciones potencia otras y la sinergia se contagia en un circuito que de lo social va a lo político y de lo político a lo económico y

desde allí vuelve a lo social y así continúa; y iii) que un modelo con esas condiciones puede replicarse y proyectarse para que otras y otros actores y en otras circunstancias puedan intentar –con sus propias particularidades- otras experiencias igualmente generativas de valor y búsqueda de autonomías. Mostrar el modelo, entonces, no solo es necesario, sino que puede ser parte de una política de la que tiene sentido participar desde las universidades y ministerios que trabajan con el conocimiento y la aplicación de tecnologías, no solo las materiales, sino también las organizativas.

Si el círculo de la vulnerabilidad social es por cierto difícil de superar, el requerimiento de diversos, múltiples, constantes, ingeniosos y estratégicos pasos direccionados a transformar esas realidades en donde las oportunidades son esquivas, tiene en iniciativas como éstas la posibilidad de mostrar que cuando la apuesta está en la articulación de instituciones y actores y el mayor “Valor Agregado” es el valor que aporta la gente con su participación y esfuerzo, entonces los obstáculos ceden y construir se vuelve posible.

BIBLIOGRAFÍA

- BAIGORRI, A, 1995 “De lo rural a lo urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual proceso de urbanización global” en V Congreso Español de Sociología, España.
- CACHANOSKY, J. 1995. Revista Libertas 22. Instituto Universitario ESEADE. Disponible en: www.esade.edu.ar
- CEPAL 2019. Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2019; Titelman, D. y Otros (Coord.). Versión disponible en: <https://repositorio.cepal.org/discover?query=titelman>
- CIMADEVILLA, G, 2002 “Aportes para nuevas lecturas de lo rural y algunos otros viejos problemas” en FERNANDES CALLOU, A (Org.) Comunicação rural, tecnologia e desenvolvimento local. Recife: Edit. Bagaço.

- CIMADEVILLA, G, 2005 “De la dicotomía urbano-rural a la emergencia rurbana. Momentos y movimientos” en Revista Esboços n° 13. Brasil.
- CIMADEVILLA, G; Carniglia, E, 2003 “Comunicación, rurbanidad y medio ambiente. Agendas y prácticas” Programa de Investigación Secretaría de Ciencia y Técnica. UNRC. 2003-2005. Río Cuarto.
- CIMADEVILLA, G. y Carniglia, E. 2009. Relatos sobre la rurbanidad. Río Cuarto, UNRC Editora.
- FREYRE, G, 1982. Rurbanizacacao: que é? Recife: Editora Massangana.
- CIMADEVILLA, G. y Carniglia, E. 2014. Informe Final. Relevamiento de Familias con Actividades de Cirujeo en la Ciudad de Río Cuarto. Convenio UNRC-FCH-Municipalidad de Río Cuarto.
- GARCÍA CANCLINI, N, 1990. Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Grijalbo.
- KENBEL, C. 2013. Circuitos culturales y tensiones de sentido. La rurbanidad según las memorias sociales en la ciudad de Río Cuarto, (Tesis doctoral), Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- KENBEL, C. 2019. Informe PIODOS. Mincyt Gob. Córdoba. Inédito. Río Cuarto.
- PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas [1949]. CEPAL, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/discover?query=prebisch>
- SARLO, Beatriz, 2001 [1973] “Prólogo a la edición en español. Raymond Williams: del campo a la ciudad” en WILLIAMS, Raymond El campo y la ciudad. Buenos Aires: Paidós.
- SANTOS, M, 1997. A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razao e Emocao. San Pablo: Editora Hucitec.
- WELLER, J. 1997. “El empleo Rural no Agropecuario en el istmo Centroamericano”. Revista de la Cepal, 62:75-90 (ago).

MATERIAL AUDIOVISUAL

- EQUIPO COMUNICACIÓN Y RURBANIDAD, UNRC, 2019. Documental: Nosotros Somos el Valor. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XqQzech0K1o>

COMUNICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: POSSIBILIDADES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

Ângela Cristina Trevisan Felippi

INTRODUÇÃO

Estabelecer uma reflexão sobre *Comunicação e Desenvolvimento* (COMDES)² com vistas a oferecer algo profícuo para a agenda de pesquisa da área é desafiador, pois seguidas sete décadas da aproximação desse binômio muito tem se discutido e se experienciado em torno do tema³. O propósito tornou-se ainda mais difícil com a eclosão da crise sanitária mundial de 2020, de desfecho desconhecido, mas que já provoca questões que podem se transformar em novas demandas de pesquisa. Quais serão os problemas relacionados ao Desenvolvimento após a pandemia? E quais frentes da *Comunicação e Desenvolvimento* precisarão da nossa maior atenção?

Nosso esforço nos últimos anos tem sido o de acompanhar as atualizações da *Comunicação e Desenvolvimento*, tanto o que vem sendo elaborado na área de Comunicação, como na de Desenvolvimento Regional. O empenho segue no curso para delimitar “temas, abordagens e métodos”, como sugerem Barranquero e Ángel (2015, p. 92), em nosso caso, possíveis de

² Adotamos a denominação Comunicação e Desenvolvimento e sua abreviatura para COMDES para nos desprendermos dos sentidos históricos do termo *Comunicação para o Desenvolvimento* associado à comunicação difusionista e persuasiva, assim como não abandonarmos o termo *Desenvolvimento*, ligada a novas denominações da subárea que desvinculam da área a qual estamos relacionadas.

³ Como alerta Gumúcio-Dragon (2006. p. 2), “*Con frecuencia nos repetimos, nuestras certezas se multiplican en un espejo que nosotros mismos hemos puesto delante. ¿No hemos estado acaso afirmando las mismas cosas desde hace 30 años, con algunos matices en el lenguaje y en las ideas?*”.

serem enfrentados por dentro do campo do Desenvolvimento Regional, por meio de programas de pesquisa. É sabido que a *Comunicação e Desenvolvimento* é uma frente de estudos e práticas, uma “disciplina” em construção – como atestam seus principais teóricos – e de natureza aplicada que, desde a crise da perspectiva difusionista e instrumental ligada à modernização conservadora, passou por uma *dispersão* conceitual e temática. Essa dispersão a dividiu em várias frentes de estudo, inclusive com denominações distintas, como apontado por Gumucio Dragon e Tufte (2008) e Lie e Servaes (2015). O mesmo movimento que, em aparente contradição, a amplificou permitindo abordagens teóricas e metodológicas de pesquisa e de ação em grande parte resultado das demandas e soluções territorialmente localizadas. No entanto, como chamaram atenção os autores acima, é capital o esforço de delimitação da subárea de *COMDES*, de sistematização das experiências para fazê-la ter coesão e avançar.

Isto posto, a proposta desse capítulo dá continuidade ao que foi apresentado no painel *A dimensão cultural nos processos e políticas de Desenvolvimento Regional*, do IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, realizado na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, em Santa Cruz do Sul, no ano de 2019. No painel, (a) justificamos a validade da *COMDES* para os estudos de Desenvolvimento Regional, (b) recuperamos as relações históricas da *Comunicação (para o) e Desenvolvimento* e (c) abordamos o que tem sido considerado como temas e abordagens da *COMDES*. Relativo a esse terceiro aspecto, apresentou-se uma pluralidade de possibilidades, bem como de diálogos com abordagens teóricas vindas da Comunicação, Ciências Sociais, dos estudos de Discurso, de Cultura e do Desenvolvimento Regional, com destaque à aproximação teórico-metodológica com os Estudos Culturais. Ainda no Seminário Internacional, (d) identificamos o que considerávamos os desafios do momento para a pesquisa em *COMDES* nesse âmbito, no Brasil, com isso apontando para uma agenda de pesquisa, situada num tempo e espaço específicos, cujas dimensões política e tecnológica apresentavam particularidades.

1. Situando a discussão

Partimos do entendimento de *comunicação* como o processo de relações sociais intermediado pela linguagem, por meio do qual se elaboram sentidos sobre o mundo, processo estreitamente vinculado à cultura. Enquanto área do conhecimento, a Comunicação se caracteriza por “uma certa perspectiva ou ponto de vista sobre os fenômenos sociais e humanos”, a perspectiva comunicacional (SERRA, 2007, p. 28). O âmbito da área de Comunicação diz respeito especialmente aos processos interpessoais mediados pela tecnologia, o que significa que sua problemática abarca as discussões sobre sociabilidade, linguagem e formatos, tecnologias e dispositivos, além dos aspectos produtivos de um setor do qual fazem parte as indústrias culturais e as de mídias.

A relevância dos estudos de Comunicação aproximados à problemática do desenvolvimento para a área do Desenvolvimento Regional encontra-se na centralidade ímpar que a comunicação alcançou nas últimas décadas (HALL, 1997). Ao lado das questões culturais, a comunicação encontra lugar central na estrutura empírica real e na organização da sociedade, como no campo acadêmico, o que tem impactado sobre diversas áreas do conhecimento, e sobre a qual são requeridas respostas aos problemas de pesquisa que surgem.

O Desenvolvimento Regional é uma área onde os efeitos da expansão das indústrias culturais e de mídia e da circulação da sua produção pelo planeta, assim como da ampliação das relações sociais mediadas pelas tecnologias digitais mais recentes, importam para as agendas de pesquisa (FELIPPI, 2018). O que coincide com o que já apontou Brandão (2008, p.1), a “(...) reemergência e proliferação das temáticas do desenvolvimento e território, com atualização dos objetos e alargamento das bases teóricas, concomitante com a ocorrência de práticas sociais com novos discursos e estratégias de intervenção”. Imperativo lembrar que a área do Planejamento Urbano e Regional tem feito um esforço

de ampliação dos enfoques investigativos dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento, ultrapassando os limites disciplinares, movimento inclusive que é temática recorrente nas edições deste evento. Nessa direção, percebemos que as questões comunicacionais e culturais têm conquistado espaço nas pesquisas em Desenvolvimento Regional, e em seus eventos e publicações científicas⁴, o que oportuniza o alargamento das fronteiras teóricas e metodológicas das pesquisas, bem como a extensão de seus resultados. Necessário dizer que esses espaços ainda são tímidos e denotam as características da formação da área no País, que apesar de interdisciplinar, encontra hegemonia nos enfoques econômicos e geográfico.

Numa retomada histórica, lembramos que a relação entre *Comunicação e Desenvolvimento* data de meados do século passado, ligada à corrente norte-americana dos estudos funcionalistas de Comunicação. Essa corrente dá origem à *Comunicação para o Desenvolvimento*, vinculada às estratégias desenvolvimentistas, com o intuito de interpretar a função social dos meios de comunicação na sociedade. Representada teoricamente por Everett M. Rogers, Wilbur Schramm e Daniel Lerner, entre outros, marcou o momento em que a comunicação atuou na estruturação, implantação e controle de uma diversidade de planos desenvolvimentistas.

No entanto, já nos anos de 1960, as fragilidades da denominada *Comunicação para o Desenvolvimento* começam a ser identificadas por pesquisadores e agentes sociais, com destaque ao que expõe Paulo Freire, na obra *Comunicação ou Extensão*, de 1969.

⁴ Correndo o risco de cometer lapsos, mas na necessidade de sublinhar iniciativas, destaca-se os eventos: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional (UNISC), o Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade (SEDRES) e o Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), que têm criado painéis e sessões livres sobre a temática. E os periódicos Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional e REDES, com dossiês temáticos sobre cultura e comunicação na relação com o Desenvolvimento Regional.

A crítica ao modelo instrumental e persuasivo feita por Freire oferece a saída pela comunicação dialógica e pela consideração da alteridade. O momento também é de chegada da Teoria Crítica aos estudos da Comunicação latino-americana, denunciando o avanço das indústrias culturais, sua força ideológica e atrelamento ao projeto modernizador. São fundamentais para a virada da COMDES teóricos como Luis Ramiro Beltrán, Antonio Pasquali, Eliseo Verón, Mario Kaplun, Juan Días Bordenave, Jesús Martín-Barbero, Armand Mattelart e outros, referências críticas do pensamento latino-americano. Destaque para o papel do *Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina - CIESPAL*, tanto na formação de pesquisadores, extensionistas, profissionais em Comunicação e comunicadores populares para todo subcontinente, como na constituição de um acervo bibliográfico e documental com a memória da COMDES, disponível na sede da organização, em Quito, organização essa que se mantém ativa.

O rechaço à comunicação desenvolvimentista levou à construção do pensamento e de práticas comunicacionais baseadas no paradigma dialógico, por meio de processos participativos e inclusivos. A denominada *Comunicação para o Desenvolvimento* fragmenta-se em frentes de pesquisa e intervenção tais como a *Comunicação Alternativa, Popular, Participativa, Comunitária, Cidadã* ou ainda na *Comunicação para a Mudança Social* (ou *Comunicação para o Desenvolvimento e Mudança Social*). Essa dispersão nominal e conceitual gerou a multiplicação dos autores, centros de estudos, eventos e revistas científicas e perspectivas teóricas e metodológicas de pesquisa e de ação engajados em produzir e sistematizar esse conhecimento. O movimento não ocorreu somente na América Latina, local do qual vimos falando, mas também em outros continentes em que a comunicação modernizadora vinha sendo praticada, provocando também a revisão do pensamento da COMDES nos países centrais de onde havia surgido.

O efeito *botton-up* chegou a órgãos supranacionais como a UNESCO, que começaram a indicar outras orientações para a comunicação. Destaque a Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação (NOMIC) movimento do final dos anos de 1970 que provocou a instalação na ONU da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação e resultou na aprovação do Relatório MacBride, com o levantamento sobre os problemas da comunicação mundial. O Relatório apontou a concentração de mídia em monopólios privados ou estatais como a causa principal dos problemas e indicou a necessidade de mudança, reafirmando a relação entre comunicação e desenvolvimento, porém calcada em modelos informativos que propiciassem a reflexão sobre a realidade, os interesses coletivos, a informação como bem social e não como mercadoria e a formação de comunicadores com esse foco. Inclusive sobre a necessidade de pensar políticas de comunicação como “parte integrante das estratégias de desenvolvimento. Isso exige aprofundar analiticamente as relações entre comunicação e desenvolvimento para gerar práticas e conceitos que permitiam a participação informada da comunidade dentro de um esquema de desenvolvimento integral”. (NEOTTI, 1986, p.38-39).

Importante salientar que embora se constate a emergência de um paradigma crítico na comunicação latino-americana em constante atualização, os desequilíbrios permaneceram e se acentuaram nas últimas décadas. E, relativo à comunicação para intervenção social, ainda se encontra presente a perspectiva tradicional da comunicação *para o* desenvolvimento, se não nos formatos de comunicação persuasiva, aparece por meio de estratégias publicitária e de marketing.

2. Contexto de uma agenda atual de pesquisa

Em relação ao histórico da *COMDES* na América Latina e especificamente no Brasil, então, é entre as últimas três a quatro décadas que a aproximação entre a Comunicação e o

Desenvolvimento vem se reconfigurado mais intensamente, assentada num contexto democrático e de revolução digital. Com a democracia veio a conquista da liberdade de pensamento e expressão; e com a revolução tecnológica vieram as redes telemáticas, a digitalização de dados, a convergência tecnológica, o barateamento dos processos produtivos da comunicação mediada, o maior acesso aos dispositivos tecnológicos. Essas condições permitiram a ampliação incalculável de meios de comunicação empreendidos pelas organizações da sociedade civil, assegurando a essas organizações melhores condições de trazer à público novas perspectivas de abordagem da realidade⁵. As organizações sociais têm tido acesso com mais facilidade a meios técnicos para produzir e difundir seus próprios conteúdos, sem a necessária intermediação da mídia tradicional ou controle do Estado, por meio das chamadas mídias alternativas e das mídias das fontes (SANTANNA, 2008).

Alguns marcos temporais importam para entendermos o processo que tratamos: a década de 1980, no que diz respeito à democratização política; e a de 1990, o começo da expansão das tecnologias de informação e comunicação digitais no Brasil; e os anos 2000, com a ascensão dos governos democrático populares ao poder federal e com o crescimento econômico que incorpora ao consumo de mídia mais camadas da população⁶.

A conjugação entre o ambiente democrático, a abertura dos governos às agendas dos movimentos e organizações sociais, as novas possibilidades tecnológicas e a ampliação do poder de compra da população viabilizaram canais de voz e audiência aos movimentos e setores antes à margem da disputa de sentidos pela

⁵ Importante fazer menção que as redes telemáticas não são inauguradoras da comunicação alternativa das organizações sociais ou mesmo de abordagens menos tradicionais da comunicação com vistas ao desenvolvimento. Durante décadas pesquisadores e agentes sociais se ocuparam em desenvolver metodologias, processos e produtos de outra natureza que não a comunicação verticalizada e persuasiva.

⁶ Podemos elucubrar que esse contexto favorável se modifica desde 2015, com a crise econômica e política, o que será tratado mais adiante no texto.

mídia. Esse contexto permitiu a crítica às perspectivas teóricas dominantes e o surgimento de práticas de comunicação alternativas, contra hegemônicas, comunitárias, enfim, outorga para que outros discursos (ou o discurso o *Outro*) fizessem a disputa de sentidos sobre a realidade e seus acontecimentos por meio de canais amplificadores da sua fala (PERUZZO, 2018). Do mesmo modo, a mídia tradicional incorporou pautas sociais, ambientais, de gênero e outras em sua agenda, decorrente tanto da liberdade de imprensa, quanto das pressões dos grupos sociais. Novas vozes se fizeram presentes nas mídias, expondo as contradições e ambiguidades da realidade. As bases técnicas da revolução digital e sua expansão concorreram para que se ofertem possibilidades para uma comunicação com novas agendas, práticas, saberes e atores (TUFTE, 2015). E essas possibilidades abertas têm gerado inclusive a aparição de movimentos sociais de caráter sociocomunicacionais, representados pela Primavera Árabe e o *Occupy Wall Street*.

No que diz respeito à pesquisa acadêmica, as formas de comunicação emergentes do contexto acima abriram possibilidades de ampliação dos objetos e abordagens da “antiga” *Comunicação para o Desenvolvimento*. Essa agenda se confundiu e se associou com a dos objetos decorrentes da comunicação popular, sindical e operária presente no Brasil desde o começo do século XX, antes pouco tratadas em nível acadêmico. Desde as últimas décadas do século XX, em constante avanço e aceleração, temos a estruturação do campo acadêmico da Comunicação na América Latina. Campo esse que vai recebendo ainda no final do século a influência da Teoria Crítica, da Semiótica, dos Estudos Culturais e da teoria Culturológica. Dito de outro modo, os estudos de comunicação latino-americanos se iniciam sob a égide do desenvolvimentismo, de base funcionalista, a partir dos anos 1970 ganham fôlego com a entrada das abordagens críticas à comunicação de massa, que no subcontinente se somam aos estudos críticos ao desenvolvimento modernizador. O período é também quando se dá a institucionalização da Comunicação como área acadêmica e como campo profissional.

A estruturação da área corre ao lado do desenvolvimento das indústrias culturais na América Latina. No Brasil, ao longo do século passado vão se instalando as indústrias de mídia, com apoio infra estrutural do Estado, formando um mercado de consumo de massa inicialmente situado nas capitais litorâneas e que depois se interioriza. (ORTIZ, 1988). Ao final do século, a frente mais recente dessa indústria, relacionada à nova mídia – internet, computador e celular – instaura-se sob um mercado de comunicação estruturado e relevante econômica e simbolicamente, com destacada produção mundial em alguns setores, como a televisão.

Ainda no caso brasileiro, a formação de um mercado interno de consumo de mídia pode ser compreendida por meio dos dados atuais de posse dos equipamentos. Tomando o ano de 2019 como referência, pesquisa TIC Domicílios⁷ aponta para a presença de aparelho de televisão em 95% dos lares, de antena parabólica em 30%, de TV por assinatura em 24%, de aparelho de rádio em 61%. Relativo à nova mídia, são 16% com computador de mesa, 26% com notebook, 16% com tablet. Na telefonia, 93% têm aparelhos celulares e 22%, telefone fixo (CETIC, 2020). Vale o destaque para a Pesquisa Domicílios 2019 sobre o acesso à internet, que aponta para 74% da população com dez anos ou mais usa a rede, que avançou entre as classes DE com relação aos anos anteriores, chegando a 57% da população nessas classes. O celular é o dispositivo principal de acesso, com 58% da população brasileira conectada por meio dele, especialmente as classes DE. Obviamente os números indicam a popularização dessas tecnologias, porém, quando detalhados, também explicitam a brecha digital e com ela as desigualdades nacionais⁸.

⁷ Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2019, realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br/NIC.br) e Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br).

⁸ A Domicílios 2019 foi realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), por meio do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). Dados completos no site www.cetig.org.br (CETIC, 2019).

Importante pontuar que em paralelo ao que estamos dando destaque no texto (as potencialidades que um dado contexto tem propiciado à COMDES há uma realidade em que predomina a comunicação midiática da “hegemonia comunicacional do mercado na sociedade”, como apontou Jesús Martín-Barbero (2018, p. 14). Essa hegemonia está ligada à origem das indústrias culturais, que no continente nascem comerciais e privadas e com tendência à concentração de propriedade e concentração geográfica. No caso brasileiro, o predomínio da atuação dos grupos privados nas indústrias de comunicação e da produção midiática calcada na lógica da mercadoria caminhou para uma imensa concentração de propriedade, com alguns poucos grupos de comunicação incidindo sobre a agenda dos acontecimentos públicos nacionais e regionais⁹.

A concentração vem sendo denunciada no Brasil e em outros países desde os anos 80, mas as tentativas de limites têm maior ou menor sucesso, dependendo da mobilização da sociedade e da pressão do setor de comunicação. Além da concentração de propriedade, a concentração espacial, como dito, localiza as sedes de operações desses grupos nas grandes capitais litorâneas, nelas, com maior presença na região Sudeste e, ainda, em duas metrópoles, São Paulo e Rio de Janeiro. É a partir desses lugares e de suas realidades que se constroem os conteúdos, buscam-se as fontes de informação, as referências culturais, os recursos financiadores etc. Com isso, as narrativas tendem a suprimir a multiterritorialidade, produzindo estereótipos, simplificações e binarismos (IQANI; RESENDE, 2019).

O setor das comunicações brasileiro é regulado desde meados do século passado, com atualizações relativamente recentes incorporando alguns marcos legais importantes, entre os quais a regulação da rádio e TV comunitária, a discussão do marco civil da

⁹ Em caráter ilustrativo, o estudo do *Monitoramento de Propriedade da Mídia*, divulgado pela revista *Carta Capital*, em 2016, apurou que dos 50 veículos de mídia com maior audiência no Brasil, 26 estavam sob controle de cinco famílias proprietárias: *Globo* (Marinho), *Record* (Macedo), *Bandeirantes* (Saad), *Grupo RBS* (Sirotsky) e *Folha* (Frias).

internet, além das políticas públicas recentes que de algum modo incidem com normatizações sobre a produção midiática, em especial a audiovisual. Essas legislações contribuíram para a democratização e pluralidade da mídia, convergindo para o movimento inicialmente destacado nesta seção do capítulo.

No entanto, de modo geral, a legislação é dispersa e confunde a fiscalização sobre os limites legais da propriedade e conteúdo. Ilustramos com o que traz o documento *Brasil em Números*, do IBGE, de 2019, na seção sobre Comunicações, que acusa a dispersão normativa do setor de (tele)comunicação, com diversos órgãos regulatórios, divide as frentes de enfrentamento da problemática, dificulta o acesso a dados. Obviamente essas legislações apresentam fragilidades e ainda são pauta de lutas dos movimentos pela democratização da comunicação (como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária, entre outros). Isso em parte porque uma questão de fundo não foi enfrentada, que é a histórica concentração de propriedade dos meios de comunicação no Brasil, o que se intensifica com a nova mídia e a oferta de serviços relacionados, como TV por demanda, telefonia celular, internet, controlados por transnacionais. Situação apontada pelo documento do IBGE, que ao reconhecer o avanço na posse dos equipamentos e serviços de comunicação entre a população e seu potencial democratizador, expõe “a exclusão digital, as desigualdades de acesso, a alta concentração da propriedade de empresas que detêm o mercado de plataformas digitais e os casos de violação de privacidade e de uso indevido de dados pessoais para fins comerciais e políticos restringem ou operam na direção contrária ao potencial democratizante das NTICs¹⁰” (SARTOR, 2019, p. 361).

Diante desse quadro de possibilidades e desafios para a comunicação midiática brasileira, entendemos que se somam ainda três aspectos contextuais problemáticos que se tornam obstáculos à

¹⁰ NTICs – Novas Tecnologias de Informação e Comunicação.

efetivação da *COMDES*, e, por outro lado, precisam ser considerados enquanto temas de pesquisa. Um deles se deve ao avanço de práticas e de discursos antidemocráticos no Brasil nos últimos anos, que resultam na fragilização das políticas públicas relacionadas à democratização da comunicação. Esses recuos podem ser exemplificados no desestímulo à radiodifusão pública¹¹, nas frequentes tentativas de tolhimento da liberdade de imprensa e num discurso de desqualificação do jornalismo tradicional. E o outro aspecto problemático é o crescimento do fenômeno das *Fake News*, que é mundial, mas que no Brasil ganha contornos particulares uma vez que alimenta e é alimentada pela cisão política vivida nos últimos anos. Por fim, tem-se a questão da pandemia e com ela novas demandas comunicacionais, num tempo de onipresença da mídia e hiperconexão com a internet de uma parcela da população, e alijamento da vida social mediada por outra, sem ou com acesso precário às tecnologias e à conectividade.

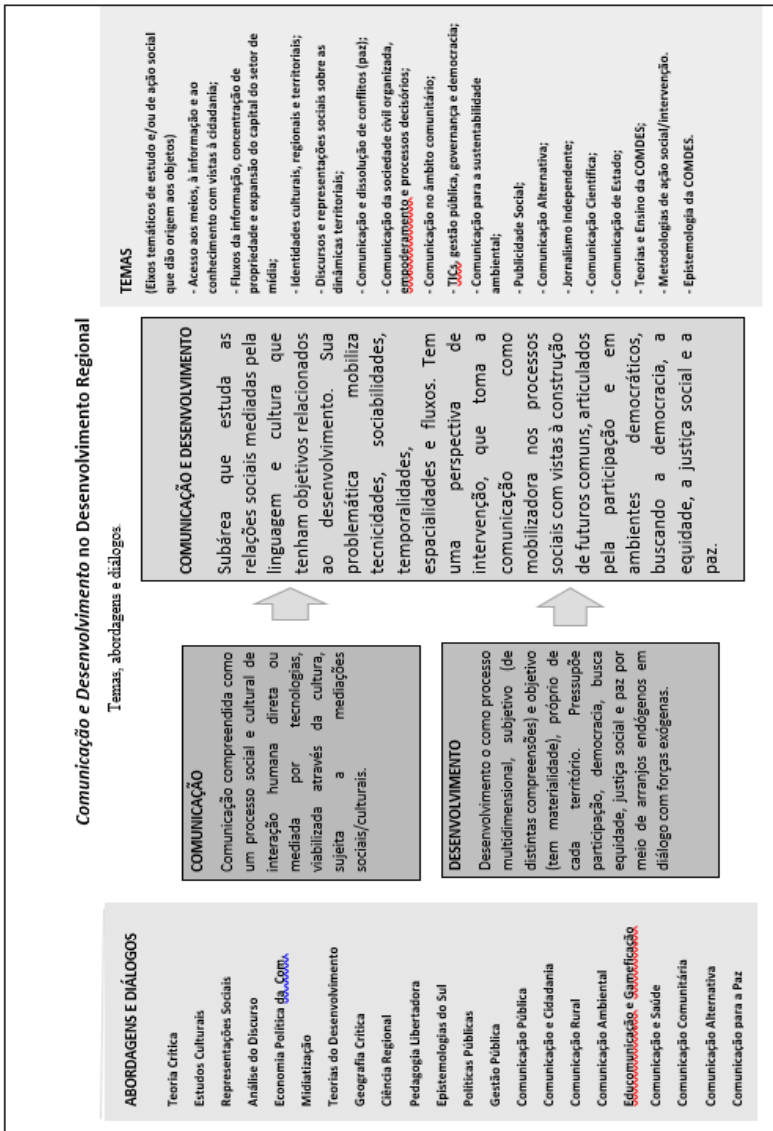
3. *COMDES* e os diálogos possíveis

Feito o apanhado contextual, nesta seção apresentamos dois quadros síntese da *COMDES* no que diz respeito aos temas, abordagens teóricas e metodológicas e diálogos interdisciplinares. A visão esquemática presente na Figura 1 é elaboração nossa a partir de revisão bibliográfica de parte da literatura de *COMDES* na América Latina e Europa, e da vivência do que se vem praticando enquanto pesquisadora da *COMDES* na área de Desenvolvimento Regional do Brasil. A tentativa de síntese sobre as possibilidades teóricas, associadas a temáticas de estudo na relação com um conceito delimitado para a Comunicação e Desenvolvimento e uma visão sobre a comunicação e o desenvolvimento apresenta limites e não está acabada. No entanto, a possibilidade de agrupamento do que vem sendo mobilizado na relação temas – abordagens – objetos permite o

¹¹ Representada por intervenções na Empresa Brasil de Comunicação entre outros fatos.

olhar amplo sobre os caminhos que a subárea percorre e se constitui numa proposta para a subárea.

FIGURA 1 - Visão esquemática dos temas, abordagens e diálogos da COMDES.



Fonte: Elaborado pela autora.

Indispensável registrar que na América hispânica a *COMDES* segue ativa como subárea em vários países, com destaque para a Colômbia¹², assim como nos países da Europa que oferecem pesquisas relacionadas ao binômio, como Suécia, Dinamarca, Inglaterra e Espanha. Porém no Brasil, a *COMDES* praticamente desaparece enquanto subárea assim denominada, tanto dos currículos da graduação e pós-graduação, como dos eventos científicos e das pesquisas no âmbito da área de Comunicação. A exceção está na Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – INTERCOM -, que oferece um Grupo de Pesquisa Comunicação em Desenvolvimento Regional e Local, ligado à Divisão Temática de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. A *COMDES* aparece ativa no Brasil na área do Desenvolvimento Regional, assim como em organizações relacionadas ao desenvolvimento. Há pesquisas que mobilizam a relação entre comunicação e desenvolvimento na área de Comunicação Social de forma transversal e que se abrigam em outras subáreas, como as da Comunicação Alternativa, Comunitária, Economia Política da Mídia entre outras.

Isso posto, elaboramos uma conceituação de Comunicação e Desenvolvimento que a entende como subárea que estuda as relações sociais mediadas pela linguagem e cultura que tenham objetivos relacionados ao desenvolvimento. Sua problemática mobiliza tecnicidades, sociabilidades, temporalidades, espacialidades e fluxos. Tem uma perspectiva de intervenção, que toma a comunicação como mobilizadora nos processos sociais com vistas à construção de futuros comuns, articulados pela participação e em ambientes democráticos, buscando a democracia, a equidade, a justiça social e a paz.

Na sequência, a Figura 2 dá destaque às subáreas ou linhas de pesquisa que integram o campo das Ciências da Comunicação presentes na imagem anterior e que são aproximáveis da *Comunicação e Desenvolvimento*, algumas derivadas dela, fruto de sua dispersão.

¹² Denominada Comunicação e Desenvolvimento, Comunicação para o Desenvolvimento ou Comunicação e Mudança Social.

FIGURA 2 - Síntese dos temas, abordagens e diálogos da *COMDES*.



Fonte: Elaborado pela autora.

A Figura 2 dá destaque às subáreas, linhas de pesquisa ou abordagens teóricas pertencentes às Ciências da Comunicação e presente na Figura 1 (box à esquerda). A proposta é que estas frentes possam ser aproximadas da *COMDES*. O movimento não é de sobreposição da segunda sobre as anteriores, mas de alargamento, atualização e delimitação da *COMDES* a partir do diálogo com as frentes temáticas desenvolvidas na Comunicação que, por sua vez, têm interesses de pesquisa comuns a *COMDES*. A aproximação ao arcabouço teórico e metodológico dessas frentes – somado às demais abordagens teóricas listadas na Figura 1 (box à esquerda) – permite a qualificação das pesquisas e possibilita avanços nos problemas que são comuns a duas ou mais dessas frentes, cuja materialização em temas aparece na Figura 1 (box à direita).

Respeitando as construções próprias de cada uma dessas áreas de pesquisa, é possível associá-las a *COMDES* por dentro da área do Desenvolvimento Regional aproximando aos referenciais próprios de cada uma, situando as análises na dimensão espacial, e dando conta dos objetos a ela afetos na interdisciplinaridade. Isso porque todas têm temas transversais relacionados ao acesso, isenção e pluralidade da informação; a representatividade pela

visibilidade e direito à voz dos setores integrantes da sociedade; e a função da comunicação mediada ou não de promover a construção de consensos sociais com vistas à solução de problemas comuns. Princípios que tornam a comunicação fundamental para o desenvolvimento, compreendido como “(...) o processo endógeno e autogestionado (que requer sistemas de democracia participativa e não meramente representativa) de melhora substantiva dos níveis de vida biológicos, afetivos e culturais de toda população, processo que deve ser sustentável em quatro níveis. Econômico, Ecológico, Energético e de Equidade.” (CALVERO RÍOS, 2015, p. 19)¹³.

4. Encaminhamentos finais - Uma proposta de agenda de pesquisa

Encaminhando para o final, retomamos o foco deste texto, uma agenda de pesquisa para a COMDES no Desenvolvimento Regional a partir do quadro de possibilidades temáticas, diálogos teóricos apresentado e consequentes objetos para a Comunicação no Desenvolvimento Regional. Com base nas possibilidades interdisciplinares e tendo o contexto desenvolvido no capítulo como indicador de problemas de pesquisa, chegamos a quatro tópicos para uma agenda, quais são:

(1) um, advindo da democratização e do desenvolvimento tecnológico, que trata do potencial das mídias digitais para a amplificação da voz das organizações da sociedade civil;

(2), outro, sobre o lugar das mídias tradicionais, das mídias das fontes e das mídias sociais (redes sociais) na construção da coesão social (versus o acirramento da cisão social e política que tem marcado o Brasil recente);

¹³ “(...) *el proceso endógeno y autogestionado, (que requiere sistemas de democracia participativa y no meramente representativa) de mejora sustantiva de los niveles de vida biológicos, afectivos y culturales de toda la población, proceso que debe ser sustentable en cuatro niveles. Económico, Ecológico, Energético y de Equidad*” (CALVERO RÍOS, 2015, p. 19). Tradução nossa.

(3) um terceiro, a fragilização da construção da comunicação pública e cidadã, fruto do recuo de alguns avanços que o país vinha obtendo desde a década de 1980 nas políticas de democratização da comunicação, e, por fim,

(4) um quarto, as demandas de uma comunicação compromissada com os processos de desenvolvimento da sociedade diante dos desafios contemporâneos, inclusive os que se colocam com a crise sanitária mundial manifesta em 2020.

Entendemos e propomos que uma agenda de pesquisa da *COMDES*, na área do Desenvolvimento Regional pode observar as questões apontadas no parágrafo acima, importantes para a pauta dos estudos e que se desdobram em dezenas de temas, para os quais se pode buscar as abordagens teóricas e metodológicas assinaladas na seção anterior deste texto.

No curso de organizar o entendimento sobre as questões acima elencadas para a pesquisa em *COMDES*, importante pontuar que tomamos a mídia, aqui, a partir de três categorizações, que seriam: 1) a mídia convencional/comercial; 2) as mídias sociais; 3) as mídias das fontes¹⁴. As categorias por vezes se cruzam – como por exemplo a radiodifusão pública¹⁵, que está sob tutela do Estado, porém enquanto condição “pública” pertenceria à gestão da sociedade civil - e são uma tentativa de sistematização para fins de organizar uma agenda de investigação da Comunicação e Desenvolvimento. A divisão se baseia nas implicações dessas mídias: seus formatos, conteúdos, linguagens, públicos, acesso, tecnologia, forma de operação como negócio e relação com o poder. A mídia tradicional de natureza comercial é uma agenda porque

¹⁴ Como mídia da fonte englobaríamos as mídias das organizações privadas (empresas), das públicas (dos governos e partidos políticos) e da sociedade civil (sindicatos, cooperativas, movimentos sociais etc).

¹⁵ A radiodifusão pública se confunde com a radiodifusão estatal, porém na acepção base para este artigo significa uma concepção maior ligada a Comunicação Pública, linha de estudos de natureza instrumental que estipula princípios de princípios e abordagem dos conteúdos com vistas a atender os interesses públicos da sociedade.

apesar da perda de credibilidade, segue sendo uma referência forte, promovendo agendamento e construindo sentidos para a realidade. As mídias sociais porque representam a quase onipresença das mídias no cotidiano, devido à mobilidade, convergência multimídia e conexão em tempo integral que as caracteriza. E as mídias das fontes, sobretudo as alternativas, devido pelo potencial transformador que carregam que a infinidade de experiências desenvolvidas.

Assim, reivindicamos que as preocupações de pesquisa recentes da *COMDES* sejam ampliadas e deem conta do que os sistemas econômico, político, cultural e comunicacional lançam aos territórios por meio da produção simbólica, relacionado a um ordenamento global, como o que refrata deles, o que já tem sido apontado por nós e outros pesquisadores (FELIPPI, BRANDT, 2016; FELIPPI, 2018; CARNIELLO et al, 2016). As formas de apropriação, reelaboração, reação dos territórios talvez, inclusive, sejam os temas mais instigante aos pesquisadores da área. Uma vez que possibilitam tanto perceber os arranjos desses locais ao que é proposto pelas forças políticas e econômicas – como os acordos, as resiliências ou as resistências (FELIPPI, 2018). Uma pluralidade de caminhos para o devir, quiçá mais endógenos, inclusivos. Isso porque, retomando Silverstone et al (1996), a comunicação, especialmente a midiática conforma a “textura de nossa experiência”.

No Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS, por exemplo, tem-se buscado este movimento de alargamento das temáticas e abordagens da *COMDES*, abrigado majoritariamente na abordagem cultural da comunicação, assentada na teoria dos Estudos Culturais. Esta teoria tem permitido pensar a comunicação como processo multidimensional, cujas relações com a economia, política, sociedade e cultura têm que ser levadas em conta nas análises. Aí reside a aproximação que fazemos entre esses estudos com as discussões de *COMDES*: da compreensão do espaço como expressão cultural e comunicacional da sociedade. Uma

aproximação que privilegia as relações entre os sistemas simbólicos e o poder, a materialidade simbólico-política, distinta de outros campos onde se enfatiza sua materialidade estética (ESCOSTEGUY e FELIPPI, 2013).

A abordagem cultural da *COMDES* propicia avanços no reconhecimento do lugar dinâmico da cultura, do lugar ativo dos sujeitos na construção de significados sobre a realidade, com validação de que há produção de cultura/sentidos em todos os grupos sociais. Permite buscar a compreensão das imbricações entre o popular, o massivo e o “culto”, observando as relações de poder, das resistências, conformações e os acordos estabelecidos. Nesse sentido, contribuição relevante para o Desenvolvimento Regional que vem dos Estudos Culturais é a revisão da categoria do popular, considerada “o terreno sobre o qual as transformações são operadas” (HALL, 2003, p. 249). E, ainda, permitem pensar a cultura e a comunicação em sua processualidade e como prática social, tomando-a desde seus circuitos produtivos, atravessados por mediações (MARTÍN-BARBERO, 2003).

No que diz respeito à metodologia, tem-se trabalhado com alguns protocolos metodológicos fornecidos pelos Estudos Culturais e aproximados ao Desenvolvimento Regional. Alguns exemplos os circuitos produtivos da cultura desenvolvidos por Stuart Hall e Paul De Gay et al e os mapas das mediações culturais de Jesús Martín Barbero. Além da apropriação desses esquemas metodológicos, têm-se desenvolvido alguns mapas próprios, como o que publicamos em Escosteguy (2019) e o que segue na Figura 1, incorporando especialmente a dimensão espacial ao circuito cultural/comunicacional. O diagrama procura pensar a *COMDES* no Desenvolvimento Regional como um processo multidimensional.

FIGURA 3 - Diagrama da Perspectiva Cultural de Pesquisa da COMDES.



Fonte: Elaborado pela autora.

Isto posto, torna-se oportuno sublinhar que o propósito do capítulo era o de trazer a discussão da *Comunicação e Desenvolvimento* no âmbito do Desenvolvimento Regional propondo o alargamento das temáticas, abordagens e diálogos e a ruptura com abordagens tecnicistas, ao se apresentarem possibilidades para a agenda de pesquisa, destaca-se o que elegemos não esgota outras pautas. Do mesmo modo, a abordagem cultural, exposta como exemplo da interdisciplinaridade, é trazida no capítulo como uma mostra das possibilidades de abordagem da *COMDES*.

Por fim, sublinhamos a importância da Comunicação no Desenvolvimento Regional seja compreendida como sugerem Herrero e Uruburu (2010, p. 215), como um “eixo dinâmico” e como espaço de transformação. Como articulador de redes sociais para estabelecer relações proativas¹⁶, com vistas a construir pontes

¹⁶ No original: "eje dinamizador y como espacio de transformación, más que como herramienta del desarrollo" (HERRERO y URUBURU, 2010, p. 2015).

entre sujeitos e instituições na solução dos problemas da coletividade.

REFERÊNCIAS

BARRANQUERO, Alejandro. y ÁNGEL Botero, Adriana María. (2015). La producción académica sobre Comunicación, Desarrollo y Cambio Social en las revistas científicas de América Latina. *Signo y Pensamiento*, 34(67), 30-58. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.syp34-67.pacp>. Capturado em: 1 setembro 2019.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos R. S. (org.). *Compreendendo a complexidade sócioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: Editora da UFBA, 2008.

CALVERO RÍOS, J. M.. Comentarios sobre los modelos y la práctica de la comunicación para el desarrollo. *Commons*, v. 4, n. 2, p. 6-41, 2015. Disponível em: <https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/3094>. Capturado em: 5 set 2018.

CARNIELLO, Mônica Franchi.; SANTOS, Moacir José; GALVAO Junior, Lourival da Cruz; OLIVEIRA, Edson Aparecida Querido de Araújo de. Comunicação para o Desenvolvimento: considerações para uma construção de interfaces temáticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 12, p. 30-30, 2016. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2600> Capturado em: 20 agosto 2019.

CETIC.BR – Centro de estudos sobre as tecnologias da informação e da comunicação. *TIC Domicílios*, 2019. Disponível em: <https://cetic.br/pesquisa/domicilios/>. Capturado em: 10 julho 2020.

CINCO FAMÍLIAS CONTROLAM 50 DOS PRINCIPAIS VEÍCULOS DE MÍDIA DO PAÍS, INDICA RELATÓRIO. *Carta Capital*, São Paulo, 30 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/cinco-familias-controlam-50-dos-principais-veiculos-de-midia-do-pais-indica-relatorio/>. Capturado em: 1 novembro 2017.

DU GAY, Paul. et al. *Doing Cultural Studies: The Story of the Sony Walkman*. Londres: Sage, 1997.

ESCOSTEGUY, Ana Carolina et al. As tecnologias da comunicação no cotidiano de famílias rurais: (Re)configurações de uma ruralidade. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019, p. 15-31. Disponível em: https://www.unisc.br/pt/home/editora/e-books?id_livro=485 Capturado em: 12 setembro 2019.

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; SANCHEZ Villela, Rosário; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. La espacialidad en el Mapa Comunicativo de la Cultura: produto social y condición del devenir. In: JACKS, Nilda; SCHMITZ, Daniela; WOTTRICH, Laura. Um nuevo mapa para investigar la mutación cultural: Diálogo con la propuesta de Jesús Martín-Barbero. Quito: Ciespal, 2019, p. 91-116. Disponível em: https://ciespal.org/wp-content/uploads/2019/12/Mutaciones_Culturales_APROBADO_05_DIC.pdf . Capturado em: 30 junho 2020.

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan. As mediações de Jesús Martín-Barbero e os estudos de Comunicação no âmbito do Desenvolvimento Regional. *Intexto*, v. 4, p. 135-150, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/intexto/article/viewFile/81173/48789>. Capturado em: 30 de junho 2020.

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; BRANDT, Grazielle Betina. Aproximações entre estudos culturais e desenvolvimento regional: uma proposta teórico-metodológica para estudar a comunicação na interdisciplinaridade. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 12, p. 44-63, 2016. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2603> Capturado em: 30 de junho 2020.

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

FREIRE, Paulo. *Comunicação ou Extensão?* São Paulo: Paz e Terra, 1977.
GUMUCIO DRAGON, Alfonso; TUFTE, Thomas (org). *Antología de comunicación para el cambio social, lecturas históricas y contemporâneas*. Consorcio de Comunicación para el Cambio Social Producción/Plural Editores, La Paz, 2008.

GUMUCIO DRAGON, Alfonso. *Tiempo de milagros: tres retos de la Comunicación para el Cambio Social*. Lima, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2006. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-comunicacion/14304.pdf>. Capturado em: 20 junho 2020.

HALL, Stuart. Notas sobre a desconstrução do popular. In: Da diáspora: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003, p. 231-247.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. Educação & realidade 22.2, p. 15-46, 1997.

HERRERO, Álvaro Diego; URUBURU, Sonia. La relación entre comunicación y desarrollo en Colombia: el aporte de la investigación de las facultades de comunicación entre 2000 y 2006. Signo y Pensamiento 56 · Documentos de Investigación, p. 208-243 · volumen XXIX · enero - junio 2010 210. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/860/86019348015.pdf>. Capturado em: 20 novembro 2018.

IQANI, Mehita; RESENDE, Fernando. Theorizing media in and across the Global South: narrative as territory, culture as flow. In IQANI, Mehita; RESENDE, Fernando (org). Media and the Global South: Narrative territorialities, cross-cultural currents. Routledge, Londres/Nova Iorque, 2019, p. 1-16.

LIE, Rico e SERVAES, Jan. Disciplines in the Field of communication for development and social change. Communication Theory, v. 25, p. 244-258, 2015. <https://doi.org/10.1111/comt.12065>. Disponível em: <https://online.library.wiley.com/doi/abs/10.1111/comt.12065>. Capturado em: 10 setembro 2018.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Dos meios às mediações: três introduções. Matrizes, 2018, n. 1, v.12, p. 9-31. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/145681/139737>>. Capturado em: 1 setembro 2019.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Dos meios às mediações. Rio de Janeiro:UFRJ, 2003.

NEOTTI, Clarêncio. A nova ordem mundial da informação e da comunicação. Petrópolis: Vozes, 1986.

ORTIZ, Renato. Cultura e Desenvolvimento. Salvador: Políticas Culturais em Revista, n.1, v. 1, p. 122-128, 2008. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3194/2304>.

Capturado em: 10 maio 2018.

PERUZZO, Cícilia M. Krohling. Possibilidades, realidade e desafios da comunicação cidadã na web1. Matrizes, v.12, n. 3, 2018. São Paulo p. 77-100. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v12i3p77-100>. Disponível em: <file:///C:/Users/unisc/Downloads/142473-Texto%20do%20artigo-327479-1-10-20181228.pdf>. Capturado em: 18 julho 2020.

SANT'ANNA, Francisco. *Mídia das fontes: o difusor do jornalismo corporativo*. Brasília: Casa das Musas, 2008.

SARTOR, Basílio. Comunicações. In: *Brasil em números/Brazil in figures*. IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, v. 1 (1992-). Rio de Janeiro: IBGE, 2019. P. 359-375. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2019_v27.pdf. Acessado em 19 julho 2020.

SERRA, Paulo. *Manual de Teoria da Comunicação*. Covilhã: Labcom, 2007. Disponível em: <http://www.labcom.ubi.pt/livroslabcom/>. Capturado em 10 junho 2020.

SILVERSTONE, Roger; HIRSCH, Eric; MORLEY, David (ed.). (1996). *Los efectos de la nueva comunicación – El consumo de la moderna tecnología en el hogar y en la familia*. Barcelona: Bosch. p. 39-57.

TRÊS EM CADA QUATRO BRASILEIROS JÁ UTILIZAM A INTERNET APONTA PESQUISA TIC DOMICÍLIOS 2019. Centro de estudos sobre as tecnologias da informação e da comunicação, 2020. Disponível em: <https://cetic.br/pt/noticia/tres-em-cada-quatro-brasileiros-ja-utilizam-a-internet-aponta-pesquisa-tic-domicilios-2019/>. Capturado em: 10 julho 2020.

TUFTE, Thomas. *Comunicación para el cambio social. La participación y el empoderamiento como base para el desarrollo mundial*. Barcelona: Icaria, 2015.

TUFTE, Thomas, HEMER, Oscar. *ComDev no mundo mediatizado*. São Paulo: Matrizes, V. 8, n 1 jan./jun, p. 81-92., 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v8i1>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/82932>. Capturado em: 20 maio 2020.

A PRODUÇÃO DE BENS CULTURAIS E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO CENTRO-NORTE DO BRASIL

Alex Pizzio

“Existem dimensões de desenvolvimento da cultura. A cultura material e expressiva é um recurso subvalorizado nos países em desenvolvimento. Ela pode gerar renda através do turismo, do artesanato e outros empreendimentos culturais”, Banco Mundial (1999).

INTRODUÇÃO

As reflexões aqui apresentadas originam-se de minha trajetória de pesquisas no estado do Tocantins junto a comunidades tradicionais de quebradeiras de coco babaçu, com comunidades tradicionais quilombolas, com comunidades de artesãos de capim dourado e de dados de pesquisas compartilhadas no Laboratório de Políticas Culturais e Ambientais no Brasil – LAPCAB.

Os aspectos relacionados ao desenvolvimento do centro-norte brasileiro têm ocupado um lugar privilegiado nos embates acadêmicos. Questões como os problemas ligados a ocupação territorial (BECKER, 2010), dos modelos de desenvolvimento socioeconômico baseados na exploração dos recursos naturais (ESCADA; ALVES, 2001), do extrativismo e do agronegócio (GREISSIN, 2010), da preservação ambiental, (BUNKER, 2000; COSTA, 2012), da pobreza extrema e do crescimento sustentável (DINIZ *et al.*, 2007), além dos conflitos sociais locais (SCHMINK; WOOD, 2012), têm sido recorrentes em diversos estudos e, não raro, suas ocorrências são tematizadas considerando-se o impacto

dessas questões na vida cotidiana dos povos e comunidades tradicionais.

A matéria se torna mais complexa à medida que constatamos que os processos transnacionais como a globalização econômica, política e cultural, têm impactado cada vez mais o país, alterando as dinâmicas sociais e o desenvolvimento da região como um todo. Pode-se dizer que as transformações que atingem as esferas de ação e as relações sociais na realidade contemporânea passam pelo entendimento de que os países desenvolvidos ou em desenvolvimento têm se caracterizado pela transição do modo de acumulação fordista para o modelo de acumulação flexível (HARVEY, 2003). Todavia, segundo esclarece Lopes (2007), a configuração dos modos de produção capitalistas atuais não mexeu na estrutura dos processos de exploração do trabalho, mantendo a reprodução profunda das contradições sociais que se assentam sob e sobre os antagonismos estabelecidos na relação propriedade e capital *versus* força humana e trabalho.

Essa nova configuração, contudo, escamoteou de forma mais diversificada tal estrutura, uma vez que utilizou, e utiliza, os movimentos mais aparentes da realidade contemporânea para deslocar os eixos de reprodução das relações sociais entre os segmentos, as categorias e grupos de sujeitos com os quais mantém mediações.

Por outro lado, no Brasil observou-se um aumento considerável de políticas públicas voltadas para grupos étnicos como estratégias de desenvolvimento. Conforme Lifschitz (2011), a difusão de ações e programas dirigidos à reconstrução de identidades étnicas como mote para o desenvolvimento constituiu-se uma questão inédita, tanto do ponto de vista cultural como político. A valorização de identidades baseadas nos aspectos culturais sempre ocorreu como um processo endógeno, ou seja, a partir da própria comunidade. A novidade, atualmente, consiste no fato de que essa valorização cultural e os processos dela decorrentes são estimulados de fora para dentro, tendo o Estado e o mercado como seus principais promotores.

Diante desse contexto, a minha opção enquanto pesquisador tem sido estudar essas coletividades, tanto em suas dinâmicas e modos de vida, quanto os usos de ativos culturais como mecanismos apropriados ao desenvolvimento socioeconômico. O argumento que apresento é que as comunidades tradicionais têm utilizado a cultura, cada vez mais, como um recurso no sentido atribuído por Yúdice (2006). Tendo esse objetivo traçado, na primeira parte do trabalho abordo as mudanças da ideia de cultura e da sua apropriação no campo da economia e das políticas públicas para fins de desenvolvimento. Na segunda parte recorro a dois casos empíricos no estado do Tocantins, as Quebradeiras de coco babaçu do Assentamento Sete Barracas da região do Bico do Papagaio e a Comunidade Quilombola Mumbuca no Jalapão, reconhecida pela produção de artesanato em capim dourado. Embora as comunidades tradicionais no Brasil se caracterizem por apresentar, em geral, muitas diferenças entre si, elas se originaram a partir de diferentes processos de resistência, ocupando ecossistemas muito diversos que levou ao desenvolvimento de diferentes estratégias de exploração dos recursos de seus territórios. Em ambos os casos são perceptíveis os usos da cultura, seja em âmbito econômico, seja nos agenciamentos para fins de ação. As manifestações culturais também variam de comunidade para comunidade.

1. Uma breve contextualização acerca do debate sobre cultura e desenvolvimento

No âmbito das ciências sociais, o debate sobre a cultura e o desenvolvimento segue uma longa tradição. Não são poucos os que se dedicaram e ainda se dedicam à temática. Autores de diversas matizes ajudaram a consolidar o que se convencionou chamar, em sua linha de investigação mais disseminada atualmente, de estudos culturais.

Na história da antropologia cultural podemos assinalar brevemente as diferentes etapas da construção do conceito de

cultura. Segundo Gimenez (2007), o 1º Momento fundante encontra-se associado ao surgimento da obra *Primitive Culture* (1871) de Edward B. Taylor. Nela, Taylor enfatiza que a cultura é aquele complexo que inclui o conhecimento, as crenças, a arte, a moral, o direito, os costumes, e quaisquer outros hábitos e capacidades adquiridas pelo homem enquanto membro da sociedade.

A partir daqui o conceito de cultura passa por três fases sucessivas. 1) A **fase concreta** extrai da definição de Taylor o elemento *costumes* e a cultura passa a ser definida como um conjunto de costumes, ou seja, os modos de vida que caracterizam e identificam um povo. 2) Na **fase abstrata (1930-1950)**, o olhar antropológico se desvia dos costumes e passa a focar os modelos de comportamento, com a cultura circunscrevendo os sistemas de valores e os modelos normativos que regulam os comportamentos das pessoas que pertencem ao mesmo grupo social. Em suma, a cultura passa a se resumir em termos de modelos, pautas, parâmetros ou esquemas de comportamento. 3) A **fase simbólica** se inicia com o trabalho *Interpretação das Culturas* de Clifford Geertz. Nele, Geertz reduz o conceito de cultura ao âmbito simbólico, definindo-a como uma teia de significados ou como estruturas de significação socialmente estabelecidas.

Há muitos modos de se adentrar nesse debate. Uma das maneiras de abordarmos as questões relativas à cultura é setorialmente. As sociedades modernas se caracterizam pela diferenciação crescente, em decorrência da divisão técnica e social do trabalho. A consequência imediata desse processo tem sido a delimitação da realidade social em setores que tendem automatizar-se. Como era de se esperar, a cultura seguiu o mesmo caminho. Nessa perspectiva, a setorização da cultural tem sido ampla. Cada setor tende a converter-se em um universo autônomo, com uma intensa divisão do trabalho, controlado por especialistas e dedicado a produção de um sistema de bens culturais (GIMÉNEZ, 2007, p. 40-41).

Desde a segunda metade do século XX, se observa um incremento de ações visando estimular os usos da cultura como um ativo importante para o desenvolvimento sustentável de regiões e coletividades. Segundo Silva (2012), a tentativa de repensar os modelos desenvolvimentistas causadores de assimetrias e injustiças, aliada a uma série de transformações institucionais, econômicas e sociais, apontou para um novo paradigma de desenvolvimento no final dos anos 70, quando o lugar da cultura se revelava pelo reconhecimento do fracasso de ideias desenvolvimentistas fundamentadas unicamente em análises econômicas.

Desta perspectiva é fundamental destacar o papel de atores supranacionais como a Unesco, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a OMC, que atuaram e atuam ativamente na coordenação de processos locais. Não menos importante é a confluência destes atores com a ação de agentes econômicos poderosos, do estado em âmbito institucional, com a ação de pequenos agentes econômicos em escala local, que contribuiu para a difusão da ideia de que a “cultura é um recurso ou bem que se possui suscetível de compra e venda e potencialmente sujeita a direitos de propriedade” (CHAVES *et al.*, 2014, p. 17). Em decorrência, houve uma aproximação significativa do campo cultural e do campo das políticas econômicas. O debate sobre a cultura foi incorporado em diversas estratégias políticas que buscam imprimir uma maior dinâmica em ações de desenvolvimento local e/ou regional, a partir do incremento e da ampliação de indústrias e mercados culturais.

1.1 A cultura enquanto recurso

Esse é contexto que serve de pano de fundo para as análises desenvolvidas por George Yúdice (2006). Na sua obra clássica, *A conveniência da Cultura: usos da cultura na era global*, o autor apresenta uma consistente argumentação demonstrando que a cultura foi sendo, progressivamente, tratada como um recurso. É

essa formulação teórico-conceitual que serve de fundamento para as reflexões que seguem. A seguir, apresento de forma resumida os elementos fundamentais desta abordagem.

Para Yúdice, a cultura é hoje percebida como um ativo em que se deve investir. É distribuída das mais diversas formas e utilizada como atração para o desenvolvimento econômico e turístico, como uma mola propulsora das indústrias culturais, bem como fonte para novas indústrias que dependem da propriedade intelectual. Nesse sentido, a cultura tem sido chamada a resolver problemas que antes eram da competência da economia e da política, atuando na redução de conflitos e na promoção do desenvolvimento econômico. A cultura como recurso é muito mais que uma mercadoria,

ela é o eixo de uma nova estrutura epistêmica na qual a ideologia e aquilo que Foucault denominou de sociedade disciplinar (isto é, a imposição de normas e instituições como a educacional, a médica, a psiquiátrica etc.) são absorvidas por uma racionalidade econômica ou ecológica, de tal forma que seu gerenciamento, a conservação, o acesso, a distribuição e o investimento – em “cultura” e seus resultados tornam-se prioritários. *Ibidem*, (p. 13).

Deste modo, a noção de cultura como recurso pressupõe seu gerenciamento, uma perspectiva que não era característica nem da alta cultura, nem da cultura cotidiana no sentido antropológico. Trata-se de perceber que o papel da cultura se expandiu para as esferas política e econômica, ao mesmo tempo em que se esvaziaram as noções convencionais de cultura. Consequentemente, torna-se mais produtivo adotarmos uma abordagem da questão da cultura na atualidade caracterizada como uma cultura de globalização acelerada, como um recurso.

Esta noção possui convergências com a ideia Heideggeriana de reserva disponível¹, uma reserva que é gerenciada tanto em

¹ Para uma ampliação desta questão, ver: HEIDEGGER, M. Ciência e pensamento do sentido. *In*: M. HEIDEGGER. Ensaios e conferências. Petrópolis: Vozes, 2001.

âmbito local quanto supranacional por meio de uma nova divisão internacional de trabalho cultural que imbrica atores e escalas diferenciadas. Diferenças regionais e nacionais, entendidas como campos de força diversamente estruturados fazem com que os variados atores, especificamente os locais, recorram a essa nova episteme baseada em uma “performatividade como o modo, além da instrumentalidade, pelo qual o social é cada vez mais praticado” Ibidem, (p.49). Um bom exemplo para fins de compreensão desse processo, são os setores dedicados a produção e difusão de artefatos culturais e identitários.

2. Comunidades tradicionais do Tocantins e a produção de bens culturais identitários

2.1 Comunidade de Quebradeiras de Coco Babaçu Sete Barracas²

Caracterizada como uma região com altos níveis de pobreza e desigualdade, a região do Bico do Papagaio tem apresentado uma alta concentração da atividade extrativista entorno da catação e extração da amêndoa e do óleo do coco babaçu. Trata-se de uma realidade produtiva baseada no regime de economia familiar mesclado com práticas associativas e ou cooperadas, em que o babaçu é integralmente aproveitado pelas famílias. Tal prática transformou-se, ao longo dos tempos, em uma das principais alternativas encontradas pelas populações carentes e comunidades tradicionais da região e entorno para auferirem renda e garantirem sua subsistência.

O Assentamento Sete Barracas, caso aqui analisado, foi criado a partir da articulação de um grupo de agroextrativistas do município de São Miguel do Tocantins. Em 1986, a antiga Fazenda Pontal foi dividida em 27 lotes de aproximadamente 22 hectares para cada família de assentados. No mesmo ano, foi fundado o

² As questões descritas nesse subtópico foram desenvolvidas em formato ampliado em Pizzio (2019).

Clube Agrícola Sete Barracas – CASB e, em 1989, o Assentamento passou a atender beneficiários de projetos e programas governamentais e não governamentais.

Conforme se orgulha de dizer, o presidente da CASB, o Senhor Antônio³: “o nosso assentamento é histórico aqui na região, desde a criação, preservamos o meio ambiente, sempre participamos dos eventos no país inteiro, levando o extrativismo da nossa comunidade para o Brasil conhecer”.

As questões ambientais constituem um elemento fundamental no âmbito das Quebradeiras de Coco, servindo de esteio às reivindicações deste grupo, como pode ser observado na fala de Maria Adelina⁴: “a nossa luta é para preservação do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida pela organização, cidadania e reprodução do nosso trabalho e da nossa cultura”. Retomarei este ponto adiante.

A comunidade de Sete Barracas também é conhecida por ter tido entre seus moradores, a Dona Raimunda⁵, quebradeira de coco de babaçu, reconhecida internacionalmente pelo seu trabalho em favor das causas das mulheres quebradeiras, da educação para as crianças e dos extrativistas da região do Bico do Papagaio, além de ter ajudado a fundar a Associação Regional das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Bico do Papagaio (ASMUBIP), a qual também presidiu. Contribuiu de forma veemente para a criação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins (FETAET) e para a Secretaria da Mulher Extrativista do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), a qual foi membro titular por 10 (dez) anos.

Para a comunidade de Sete Barracas, não só as estratégias econômicas de sobrevivência são relevantes, as tradições culturais do seu povo requerem igual ou maior atenção. Ao longo de sua

³ Seu Antônio é amplamente conhecido na região pela alcunha de Quiriba. Falecido em 2019.

⁴ Ex-Coordenadora Geral do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu –MIQCB.

⁵ Dona Raimunda faleceu em 8 de novembro de 2018.

história, a comunidade vem preservando algumas atividades culturais e perpetuando-as de geração em geração. Um exemplo é a comemoração do aniversário do Assentamento, no dia 28 de junho, festa que tem alta relevância para os moradores. As comemorações iniciam com uma missa reunindo, principalmente, os moradores mais antigos, e em seguida, é servido um almoço para todos os presentes. No período da tarde, as comemorações continuam com um jogo de futebol, e a noite a festa é animada pela quadrilha e a famosa Dança da Mangaba⁶, a qual reúne 12 pares para dançarem juntos.

Retomando as questões anteriores, quando as comunidades de quebradeiras passam a enfrentar grupos distintos na esfera pública pela disputa por recursos diversos, utilizam-se de um discurso cujos operadores vem de um reconhecimento de um *modus vivendi*, ou seja, de dados culturais próprios e de uma condição especial, a de agente ambiental que é arrogada para si.

A gente luta pela terra, pelo direito de continuar vivendo como quebradeira. Porque além de nós tirarmos o nosso sustento, a gente ainda preserva o meio ambiente. A gente não faz como esses fazendeiros tão acabando com as matas (Nonata).

“minha arte é quebrar coco todo dia” (Sebastiana).

A questão não se esgota no âmbito ambiental. Ela se expande e encontra ressonância na maneira como os sujeitos refletem acerca das atividades produtivas que envolvem o babaçu. Trata-se de conflitos de identidade. Ao participar das atividades desenvolvidas pelo II Babaçutec – evento organizado pela Embrapa

⁶ A dança da Mangaba foi trazida para o Brasil pelos portugueses na época da colonização. A Mangaba, dança de origem africana, veio para o Maranhão, principalmente para o Vale do Mearim, pelos moradores do Piauí. Ela ocorre ao som da cabaça, lata de querosene (com cambitos) e adufes (pandeiros quadrados). É dançada em pares e são os catadores que também tocam os instrumentos, improvisando a cantoria. Dados disponíveis em: <http://averequete.blogspot.com.br/2010/06/danca-da-mangaba.html>

Cocais – tive a oportunidade de conviver com representantes de todos os seguimentos que compõem essa cadeia produtiva. Em meio a um acalorado debate, uma representante das comunidades de quebradeiras foi indagada sobre as possíveis vantagens da comercialização do coco inteiro. De pronto, ela levantou-se e respondeu: *“eu quero ser reconhecida como quebradeira. É isso que eu sou, é isso que eu sempre fiz, minha mãe fazia. Não quero ser chamada de catadora”*. Existe um claro conflito acerca do que representa ser uma Quebradeira de Coco e a pura atividade da cata do coco. *“Se a mulher passa a catar, ela sai da função de quebradeira, ela vira catadeira”* (Nonata).

Estas falas revelam questões que envolvem a produção da identidade e a capacidade de resiliência apresentada pelos sujeitos. Neste sentido, a construção da identidade social de quebradeira permite examinar como estes sujeitos, com base no controle das informações relativas às suas atividades laborais, conseguem subverter situações negativas, de modo que, a partir de um processo reflexivo, ocorra sua transmutação em energias positivas capazes de promover e conferir solidariedade e estima social a este grupo, num contexto social mais amplo. Assim, uma atividade laboral como a da quebradeira de coco que, num primeiro momento, poderia ser qualificada como trabalho árduo⁷ e/ou desqualificado, num segundo momento – a partir da mobilização de elementos simbólicos – pode se tornar um elemento fundamental para a integração social e a emancipação destes sujeitos.

Importante perceber, neste contexto, que a construção social da identidade, enquanto processo contínuo, se exprime no plano coletivo como um fator manipulado, uma vez que os sujeitos dispõem de uma margem de autonomia na definição de si. Neste

⁷ Para Walzer (2003), o adjetivo árduo corresponde a algo brutal, desagradável, difícil de suportar. Nesse caso, a palavra define trabalhos que parecem penas criminais, trabalhos que ninguém procura e não escolheria se tivesse ao menos uma alternativa melhor.

sentido, podemos dizer que há a produção de um *self resiliente* depende da capacidade de gerir e controlar informações dentro de um processo amplo de reflexividade social.

Considerando o universo social das quebradeiras de coco babaçu, observa-se que no âmbito da produção de resiliência, o reconhecimento social surge como elemento imanente ao desenvolvimento do sentimento de integração e pertencimento social. Em decorrência, desta constatação, observa-se que a resiliência social acompanha a vivificação dos laços sociais. Ainda, observou-se uma maior capacidade de enfrentamento das adversidades advindas da atividade e/ou do contexto social em questão, quando os sujeitos se sentem reconhecidos em suas capacidades e qualidades. No entanto, observou-se que a capacidade de resiliência, a partir da valorização da identidade social de quebradeira é mais explícito quando nos referimos às mulheres idosas.

2.2 A comunidade tradicional do Mumbuca e a produção de artesanatos de capim dourado⁸

Os artefatos de capim dourado disseminaram-se pelo Brasil desde a década de 1990, reconhecidos como uma das expressões mais refinadas do artesanato nacional, comumente tipificados ou classificados como biojoias ou ecojoias. Nos anos 2000, ganharam uma exposição pública globalizada e passaram a ser oferecidos em vitrines e estandes de áreas de circulação e grandes *shoppings*, compondo a chamada *airport art*. No contexto brasileiro, e para além dessas tipificações e classificações,⁹ os artefatos culturais de capim

⁸ As questões descritas nesse subtópico foram desenvolvidas em formato ampliado em Pizzio e Lopes (2018).

⁹ As crescentes tipificações e classificações dos artefatos culturais produzidos no país foram analisadas por Nery (2014). A autora considera que a elaboração desses sistemas classificatórios por instâncias governamentais e agências institucionais normativas decorre do lugar de disputas e tensões que o artesanato assume contemporaneamente, frente à arte e ao mercado.

dourado compõem atualmente um traço central do artesanato produzido no Tocantins, especificamente na região do Jalapão. A diversidade de paisagens atrai muitos turistas para a região, o que incentivou os municípios, as comunidades quilombolas e alguns proprietários de terra a investirem em empreendimentos de infraestrutura turística. Além da intensificação de percepções que essas paisagens geram, outras referências sobre os artefatos de capim dourado também se intensificam, nas proximidades de Mateiros: da originalidade, autenticidade, qualidade, beleza e tradição dos artefatos produzidos na comunidade quilombola do Mumbuca, a 30 km da cidade. Foi nessa comunidade que se originou o ofício de produção desses artefatos.

Essa intensificação de referências aos artefatos de capim dourado, pela proximidade a Mateiros e à Comunidade Mumbuca, explicita dois traços impressos aos artefatos e nas suas dinâmicas relacionadas: ora são identificados como produtos (biojoias), ora como bens identitários (relacionados a um ofício). Desde nossas incursões de pesquisa no Tocantins e, especialmente, no Jalapão, esses traços eram enunciados pelos vendedores quando questionávamos a origem dos artefatos: nos aeroportos, nas lojas de Palmas e nas cidades em seu entorno, os artefatos eram identificados como “do Jalapão”. Na região do Jalapão, os vendedores sabiam identificar sua procedência, conforme a cidade ou a comunidade em que eram produzidos, por características impressas nos artefatos.

Embora tais distinções pareçam produzidas por critérios de distanciamento ou proximidade dos locais de venda em relação aos contextos de produção dos artefatos, elas resultam de lógicas de discriminação e classificação que se inscrevem nos procedimentos de certificação de IG do capim dourado. Nos primeiros registros da pesquisa, verificamos que essas lógicas e procedimentos já eram questionados pelos produtores locais, gerando um campo de conflitos em torno de projetos de desenvolvimento distintos na região.

A Comunidade Mumbuca está localizada na zona rural do município de Mateiros, a 360 km a leste de Palmas. Trata-se de uma

comunidade quilombola extrativista que se dedica à produção de artefatos culturais confeccionados com capim dourado, além da agricultura de subsistência e criação de galinhas. A interação das famílias (23 residências no núcleo da comunidade e 11 mais distantes, espalhadas pela área da terra quilombola) com o capim dourado e outras espécies do bioma local é tradicional, conforme os critérios que também definiram o território quilombola onde a comunidade está localizada. Segundo Carvalho (2014, p. 57), o processo de caracterização da terra quilombola da Comunidade Mumbuca também reconheceu “[...] os conhecimentos transferidos intergeracionalmente pela oralidade, ou pela experiência, e o exercício das atividades de produção, sociais, culturais e de subsistência, mesmo em relação com atividades de mercado”.

Os artesãos estão organizados desde 2002 em torno da Associação Capim Dourado do Povoado de Mumbuca, que orienta as atividades de extração, produção e venda dos artefatos. A associação construiu uma loja para venda dos artefatos, que é contígua a um galpão comunitário aberto. Na loja, além dos artefatos de motivos variados, estão expostos também os registros históricos da comunidade: uma faixa que descreve a árvore genealógica das famílias, livros sobre a comunidade ou o trabalho com o capim dourado, documentários em vídeo, catálogos produzidos por órgãos governamentais e CDs de músicos da comunidade ou da região.

Os artesãos se encontram organizados na associação, mas os vínculos familiares produzem “pesos” diferenciados nas decisões da organização. Soma-se a isso o fato de que os jovens são estimulados a aprender o ofício artesanal e auxiliar na produção familiar, mas são impedidos de se associar e, portanto, de participar das decisões da associação. Os argumentos dos mais velhos para esse impedimento referem-se à imaturidade dos jovens e à tendência que apresentam de querer mudar os procedimentos de trabalho, influenciados pelas inovações ocorridas em outros municípios. Porém, essa tensão permanece implícita no vínculo dos

jovens com a atividade e projeta preocupações nos mais velhos a respeito do futuro dessa prática e da comunidade.

As especificidades do ofício e dos processos produtivos dos artefatos de capim dourado na Comunidade Mumbuca caracterizam um projeto coletivo que visa à manutenção e à reprodução reflexiva de uma tradição, frente à imposição de mudanças da sociedade moderna, como analisa Giddens (1997). Os processos que geraram tal configuração resultam da trajetória de interações que os atores da comunidade desenvolveram com influências exógenas, desde sua origem.

Sobre a origem do ofício artesanal com o capim dourado também há duas versões: uma narrativa comunitária e outra acadêmica. A narrativa comunitária é exposta recursivamente por dona Santinha, matriarca da comunidade, em atividades da Festa da Colheita do capim dourado. Segundo dona Santinha, “Dona Laurentina, antiga matriarca, encontrou o capim dourado nas veredas do Cerrado e, fascinada com a sua cor dourada, apresentou-o à família, anunciando que faria bonitos artefatos com o mesmo”.¹⁰ Após a difusão do capim pela comunidade, teria sido dona Miúda quem lhe deu forma e conteúdo estético (artístico, segundo ela), iniciando o ciclo de produtores artesãos na comunidade. Já a narrativa acadêmica, sintetizada dos estudos de Belas (2008), Schmidt (2005) e Sousa (2012), identifica o modo de fazer os artefatos em Mumbuca com a herança indígena, provavelmente apropriada em intercâmbios das primeiras gerações de quilombolas locais com a etnia Xerente na região. Segundo os autores, há registros de uso do capim dourado entre os Xerente, assim como a “costura do capim”, ainda realizada na comunidade, uma técnica cultural indígena que utiliza a seda do buriti.

Embora haja registros da produção de artefatos com capim dourado desde a década de 1930 (época em que os artefatos *originais* eram trocados por gêneros alimentícios e querosene em mercados na

¹⁰ Narrativa coletada durante atividade da Festa da Colheita de 2015 na qual participamos.

Bahia), foi somente nos anos 1990 que esses artefatos e o ofício artesanal de produção do capim dourado na comunidade ganharam notoriedade. A crescente demanda comercial dos artefatos disseminou a sua produção no cotidiano da comunidade e entre as próprias famílias, que diversificaram a produção com os motivos *tradicionais*, até que em 2002, elas criaram a Associação Capim Dourado do Povoado de Mumbuca, visando formalizar as vendas.

Na década de 2000, alguns acontecimentos ampliaram a difusão e legitimação da produção dos artefatos para além da Comunidade Mumbuca. Em 2004, parcerias entre a Associação de Artesãos do Mumbuca, a Fundação Naturatins, a Secretaria de Estado da Cultura do Tocantins e o Sebrae promoveram cursos e oficinas de artesanato com capim dourado na comunidade, atraindo *designers* e outros especialistas.¹¹ No mesmo ano, essas parcerias também promoveram a difusão do ofício artesanal com capim dourado para outros municípios do Jalapão por meio de cursos e oficinas ministrados por duas artesãs da comunidade (Raimunda e Detô, nora e filha de dona Miúda). Em 20 de janeiro de 2006, a comunidade foi reconhecida como Território de Remanescentes Quilombolas — contudo, a demora na titulação das terras tem gerado conflitos. Em 2009, o governo do Tocantins declarou o artesanato com capim dourado como bem de valor cultural e Patrimônio Histórico do Estado.

Conforme relatos de sujeitos da comunidade, essas parcerias tiveram trajetórias e resultados distintos, gerando tensões comunitárias pelas inovações inseridas na produção dos artefatos e pela difusão das técnicas de trabalho a outros municípios. A primeira tensão deu-se em torno das propostas do Sebrae de segmentar a produção artesanal, recusadas pelos artesãos, com o argumento de

¹¹ Segundo Carvalho (2014, p. 65), “Destaca-se a oficina ‘Designer em capim dourado’ que foi ministrada pelo *designer* Renato Imbroisi, em 2004, tecelão e *designer* de moda conhecido nacionalmente por atuar em aproximadamente 40 projetos de inovação e artesanato”. Segundo relatos de moradores locais, as *inovações* nos artefatos produzidos na comunidade surgem da confluência dessas oficinas e das demandas de turistas.

que se deveria manter a tradição e as relações familiares de produção. A segunda refere-se a dois fatores: a difusão da técnica de trabalho aumentou a demanda pelo capim dourado, o qual passou a ser colhido de maneira clandestina e insustentável; complementarmente, a disseminação crescente da produção em outras localidades (algumas mais acessíveis a comerciantes e turistas, como Ponte Alta) gerou um mercado que descaracteriza a origem comunitária do ofício artesanal e dos artefatos, atribuindo-lhes referências relacionadas à região do Jalapão como IG da matéria-prima (SCHMIDT, 2005).

Na tentativa de garantir a sustentabilidade ambiental da região e buscando ordenar a exploração do capim dourado, o governo estadual estabeleceu a Portaria n.º 362/2007, conferindo regras para a colheita e o manejo do vegetal, proibindo sua colheita fora do período de 20 a 30 de setembro e determinando que esta só poderia ser realizada por associados devidamente credenciados, entidades comunitárias de artesãos e extrativistas residentes nos municípios tocantinenses. Tais ações foram insuficientes e não surtiram o efeito desejado, de forma que centenas de pessoas entram nas veredas e extraem o capim dourado mesmo fora dos ciclos extrativistas.

A recorrência desses fatos, ao longo dos anos, reproduz as tensões em torno de questões que gravitam entre a sustentabilidade do vegetal e a ampliação de novos mercados que surgem a partir da expansão do comércio de artefatos de capim dourado. Nesse cenário, o governo do Estado do Tocantins, em parceria com a Associação de Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão (Areja), protocolou ainda no ano de 2009 um pedido de certificação do artesanato local por meio da IG, junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Esse processo se consolidou em 2011 com a Indicação de Procedência da matéria-prima à região do Jalapão, através de um selo de certificação, mas foi em seguida abandonado por tensões crescentes geradas pela recusa dos artesãos e das comunidades em cumprir as exigências de qualificação

dos artefatos para obtenção do selo, definidas por instâncias governamentais ou agências instituídas para esse fim.

Uma nova iniciativa de certificação foi formulada em abril de 2015, quando a Secretaria de Estado da Cultura do Tocantins e a Universidade Federal do Tocantins (UFT) assinaram um termo de cooperação técnica, visando o fortalecimento da Areja. O ponto central dessa cooperação é a elaboração de um Selo de Indicação Geográfica (SIG) a ser utilizado pelos artesãos da região, valorizando os produtos lá produzidos, de forma que sejam reconhecidos em mercados nacionais e internacionais. Todavia, essa nova iniciativa reacendeu as tensões residuais do processo anterior e foi questionada em reunião das comunidades quilombolas com representantes da Secretaria de Estado da Cultura e da UFT quando da exposição dos critérios e procedimentos para a atribuição do Selo de Certificação da IG.

Nessa reunião, os atores envolvidos nessa tensão promoveram uma atividade denominada Roda de Conversa sobre o Selo de Origem do Capim Dourado, na qual se polarizaram duas posições. Do lado dos proponentes da certificação, mantiveram-se os procedimentos normativos de atribuição e distribuição dos selos de certificação, que implicam algumas mudanças na produção e na circulação dos artefatos produzidos com o capim para assegurar sua certificação de qualidade. Do lado das associações de produtores e das comunidades quilombolas, reproduziam-se os questionamentos sobre a origem da iniciativa, as mudanças que ela implicava nos processos de trabalho artesanais (pela imposição de um padrão de qualidade definido por atores exógenos à comunidade), o reconhecimento da autenticidade e da originalidade do ofício desenvolvido pela Comunidade Mumbuca, e a ausência de dispositivos institucionais de fiscalização da colheita do capim associados à certificação, entre outros.

Entre esses questionamentos, algumas lideranças expuseram depoimentos memorialistas sobre a origem da Comunidade Mumbuca e do ofício com o capim dourado, reivindicando recursivamente o reconhecimento da tradição (autenticidade e

originalidade) deste último, recorrendo à legitimidade de lideranças cujas biografias atestariam tal reconhecimento. Nos argumentos expostos pelas lideranças, a IG do capim dourado, presumida ao Jalapão, subsumia a tradição da comunidade e a nivelava com a produção difundida e desvirtuada do ofício em outros municípios do Jalapão.

Nesse processo, as pessoas da Comunidade Mumbuca identificaram três fatores que consideraram negativos ou que descaracterizariam a “autenticidade” do ofício artesanal com o capim dourado: 1) O agenciamento do Sebrae incentiva a segmentação da produção e torna o artesão ora montador dos artefatos, ora administrador do trabalho de outros; 2) A segmentação e as mudanças no ofício quebram os vínculos de reciprocidade comunitários ou associativos; e 3) As inovações inseridas na produção ou nos artefatos tendem a orientar a produção para a demanda do consumo, reforçando os fatores anteriores.

Assim, uma maior valorização da relação entre artesão e mercado tende a produzir tensões na relação entre o artesão e o quadro associativo ao qual pertence, pelo acirramento da concorrência pelo mercado, como em Ponte Alta e outras localidades.¹² Essas tensões de concorrência, por outro lado, tornam os artesãos mais sensíveis às inovações nos processos de trabalho e nos produtos. Contrários a essa situação, as pessoas mais velhas da Comunidade Mumbuca evocam regularmente uma expressão de dona Laurentina, que dizia: “Isso aí é para colocar comida na mesa de todo mundo”. Essa exposição de um princípio ou valor comunitário se complementa na comunidade por um sentimento de que o ofício que eles ensinaram para outros grupos e pessoas

¹² Essas tensões pela competitividade também foram apreendidas em Ponte Alta por Marinho (2014, p. 214): “Esse novo modelo de produção possibilitou que um número maior de artesãos comercializasse seus produtos. [...] Além da Associação [criada pelos produtores da cidade], outros 16 artesãos de Ponte Alta exportaram em 2012 na faixa de até 1 milhão de dólares, conforme dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins”.

está se desvirtuando, implicando posicionamentos que impactam no progresso do projeto de desenvolvimento local.

No arranjo desses fatores em desenvolvimento na comunidade, é possível reconhecer que os artesãos mais velhos do Mumbuca expõem regularmente uma “afirmação de si” em correspondência com seu ofício artesanal (o que inclui o território, o capim dourado e os bens produzidos), conformando um modelo identitário que reforça e confirma seu pertencimento comunitário (o que inclui a trajetória histórica e os traços contemporâneos de quilombolas). Esse arranjo se projeta em um tipo ideal de trabalho relacionado a valores na comunidade, e se contrapõe, nas narrativas dos artesãos, aos arranjos de trabalho relacionado a fins que reconhecem no ofício artesanal.

ALGUMAS ANÁLISES CONCLUSIVAS

O primeiro ponto a destacar é o fato de que as duas experiências se caracterizam por apresentar interações diretas com recursos ambientais. Tanto a utilização do babaçu, quanto do capim dourado são resultado de atividades extrativistas. Trata-se de comunidades que “se reconhecem em contexto ambiental determinado e que utilizam nas suas atividades, tecnologias patrimoniais que integram percepções de cultura e ambiente” (LOPES; MEIRELLES, 2019, p. 17).

O segundo ponto a destacar é que em ambas as experiências, elementos culturais, sejam em sua forma simbólica vinculada ao *modus vivendi*, seja na forma de produtos culturais materializados em bens/mercadoria, assumem o caráter de recurso econômico. Essa característica se materializa na incorporação de um saber/fazer vinculado a produção de artesanias de capim dourado, na fabricação de óleo de babaçu, na extração de amêndoas, na fabricação de bijoias, etc. Tal processo, para além das questões que envolvem a circulação de mercadorias e o mercado, ampliam os processos de interação entre as comunidades e agentes exógenos.

Um terceiro ponto surge do conjunto dessas interações. Como analisa Lopes (2019, p. 14), “os projetos dessas comunidades passam por processos de reflexividade variados, segundo sejam mais ou menos afetados pelas normatividades institucionais que os condicionam”. Essa é uma constatação importante, uma vez que é nesse ambiente de interação e percepções que se pode falar da cultura como uma reserva de recurso estratégico para ação. Nessa perspectiva, as comunidades reforçam seus compromissos e agenciam forças simbólicas de suas próprias tradições através da utilização dos seus referentes culturais como bens de marcação social ou como bens singularizados em biografias coletivas.

REFERÊNCIAS

- BELAS, C. A. Capim dourado: costuras e trançados do Jalapão. Rio de Janeiro: IPHAN: CNFCP, 2008. Disponível em: <http://www.cnfcp.gov.br/pdf/CatalogoSAP/cat_sap145.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.
- BECKER, B. K. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. Hum., Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan. /abr. 2010.
- BUNKER, S. Joint ventures em ambientes frágeis: o caso do alumínio na Amazônia. Novos cadernos do NAEA, v. 3, n. 1, p. 5-45, jun. 2000.
- CARVALHO, S. S. A construção social do mercado de artesanato com capim dourado: um estudo sobre a atuação institucional. 2014. 116 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.
- CHAVES, M.; MONTENEGRO, M.; ZAMBRANO, M. (Orgs). El valor del patrimonio: mercado, políticas culturales y agenciamientos sociales. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología y Historia, 2014.
- COSTA, F. A. Capital estrangeiro e agricultura na Amazônia: a experiência da Ford Motor Company (1922-1945). Dissertação

(Mestrado em Desenvolvimento Agrícola) – PPG em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

DINIZ, M. B. et al. A Amazônia (legal) brasileira: evidências de uma condição de armadilha da pobreza? Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A090.pdf>>. Acessado em: 10 out. 2017.

ESCADA, M. I. S.; Alves, D. S. Mudanças de uso e cobertura do solo na Amazônia: impactos socioambientais na ocupação de regiões de fronteira agrícola. Relatório Técnico. Brasília: CT Brasil/Inpe, dez. 2001

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Unesp, 1997. p. 73-133.

GIMÉNEZ, G. Estudios sobre la cultura y las identidades sociales. Ciudad de México: UNAM, 2007.

HARVEY, D. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 2003.

KUPER, A. Cultura: a visão dos antropólogos. Bauru-SP: EDUSC, 2002.

LOPES, J. R. Ajustes globais, novos condicionamentos sociais e políticas públicas. Um estudo do contexto econômico regional do Vale do Rio dos Sinos, RS. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais – Unisinos. Projeto de Pesquisa. 2007.

LOPES, J. R. (Org.). As tramas da biodiversidade e os arranjos de uma diversidade de estudos. 1ed. Porto Alegre: Editora Cirkula, 2019.

LOPES, J. R.; MEIRELLES, M. Políticas culturais e ambientais, comunidades e interculturalidade: uma análise das interações entre identidades, ambiente e tecnologias patrimoniais. Em: LOPES, J. R. (Org.). As tramas da biodiversidade e os arranjos de uma diversidade de estudos. 1ed. Porto Alegre: Editora Cirkula, 2019.

LIFSCHITZ, J. A. Comunidades tradicionais e neocomunidades. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011.

- MARINHO, T. A. Conflitos sociais e desenvolvimento local: a produção artesanal de capim dourado. In: RUSCHEINSKY, A.; MÉLO, J. L. B.; LÓPEZ, L. C. (Org.). Atores sociais, conflitos ambientais e políticas públicas. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2014. p. 203-222.
- NERY, M. S. S. A decepção de Tinker Bell e a luta das classificações: o artesanato, o Governo Federal e o Sebrae. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, RS, v. 50, n. 3, p. 293-302, set./dez. 2014.
- PIZZIO, A. Reconhecimento e resiliência no contexto de Quebradeiras de coco babaçu. In: José LOPES, J. R. (Org.). As tramas da biodiversidade e os arranjos de uma diversidade de estudos. 1ed. Porto Alegre: Editora Cirkula, 2019, v. 1, p. 1-22.
- PIZZIO, A.; LOPES, J. R. Controversias sobre la certificación de indicación geográfica del oro vegetal de Jalapão: el caso de la comunidad Mumbuca, Mateiros (TO). CULTURA Y REPRESENTACIONES SOCIALES, v. 13, p. 140-169, 2018.
- SCHMIDT, I. B. (2005). Etnobotânica, ecologia populacional e *Syngonanthus nitens*: sempre-viva utilizada para artesanato no Jalapão, Tocantins. 91 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia) – Universidade de Brasília, Brasília.
- SCHMINK, M.; WOOD, C. H. (2012). Conflitos sociais e a formação da Amazônia. Belém: Ed. UFPA, 2012.
- SILVA, F. R. M. As relações entre cultura e desenvolvimento e a economia criativa: reflexões sobre a realidade brasileira. Revista NAU Social, v. 3, n. 4, p. 111-121, maio/out2012.
- WALZER, M. Esferas da Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- YÚDICE, G. A conveniência da cultura: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

REFLEXÕES SOBRE O POTENCIAL DA RELOCALIZAÇÃO ALIMENTAR PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Potira V. Preiss
Cidonea Machado Deponti

INTRODUÇÃO

Os alimentos são uma necessidade biológica para a manutenção de nossa saúde, mas também são um elemento central de nossas relações sociais e culturais. Cada povo tem seu alimento e apesar das transformações das tradições perante a modernidade, comer segue sendo um ato cotidiano e as celebrações sempre vem acompanhadas de comida. Sua produção envolve a manipulação de recursos naturais, uso de conhecimentos científicos-tecnológicos, investimentos econômicos e o suor de diferentes trabalhadores, sendo não só a fonte de renda de uma quantidade considerável da população, mas também objeto econômico central das nações. A sua ausência representa invariavelmente sofrimento e motivo de guerra. Assim, as questões alimentares catalisam processos sociais, culturais, econômicos, ambientais e políticos, uma multidimensionalidade que os tornam cada vez mais uma prioridade na agenda acadêmica e na política internacional. Tais questões também são expressas na Agenda 2030 promovida pela Organização das Nações Unidas e seus 193 Estados signatários, dos dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável oito tocam diretamente as questões alimentares e os demais tocam em alguma instância em processos que influenciam a produção ou o consumo de alimentos.

Entre os poucos consensos globais que temos como sociedade, está a compreensão de que um dos maiores desafios do século XXI é encontrar formas para alimentar com qualidade uma população crescentemente urbana, através de processos produtivos

sustentáveis e economicamente inclusivos. É um desafio complexo visto que as velhas soluções que focam apenas no aumento da produção e no uso intenso de tecnologia já se mostraram insuficientes. Mais do que isso, esse modelo incentivado pelos programas de desenvolvimento do século passado tiveram um papel fundamental em desencadear ou agravar muitos dos problemas sociais, econômicos e ambientais que enfrentamos atualmente. A modernização da agricultura, a globalização dos mercados e o domínio corporativo transnacional afetou profundamente as formas como os processos de produção, de comercialização e de distribuição dos alimentos acontecem atualmente. Essas transformações geraram uma precarização socioeconômica de diferentes regiões, levando a corrosão das dinâmicas culturais e a desvalorização social daqueles que até então eram os protagonistas da produção alimentar.

É importante reconhecer que os programas de desenvolvimento foram efetivos em ampliar a oferta de alimentos, fazendo com que a produção mundial tenha aumentado mais de 50% nas últimas décadas. No entanto, a mazela central que deveria ter sido abolida, a fome e a insegurança alimentar, segue sendo um problema global, tendo os estudos de D’Odorico (2014), IPES-Food (2017) e FAO (2018) evidenciado que este não se deve à falta de alimentos, mas sim pela privação ao acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes.

Assim, ao final do século passado, estudos críticos sobre o desenvolvimento alertavam que a perspectiva que por tempos interpretou o rural como o espaço das questões agrárias tinha se exaurido e que a interdependência entre campo e cidade mostrava a insuficiência de análises setorializadas e funcionais. Assim, desde a década de 1990 diferentes pesquisadores tem se debruçado a discutir os territórios enquanto regiões de desenvolvimento que permitem uma análise mais integrada entre rural e urbano em dinâmicas multisetoriais e multidimensionais (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019). Esse processo se dá não só pela emergência de novos contextos tal como o monopólio corporativo da economia

global ou as novas ruralidades, mas também pela persistência da pobreza, da fome, da precarização das relações de trabalho e da corrosão sistemática dos ambientes naturais.

De forma paralela, nas décadas recentes tem acontecido uma crescente emergência de iniciativas, projetos e empreendimentos que buscam propor um renovado olhar para o sistema agroalimentar, através de um enraizamento social e geográfico dos mercados e das práticas alimentares. Ilbery e Bowler (1998) vão sugerir a existência de uma transição de um sistema produtivista para um pós-produtivista, já Ploeg e colegas (2000) mencionam um novo paradigma de desenvolvimento rural, que entre outros elementos, aporta uma nova relação com as áreas urbanas.

É nesse sentido que este capítulo busca refletir sobre a interconexão da realocização alimentar com o desenvolvimento regional, analisando como este fenômeno e as abordagens analíticas que o interpretam podem contribuir para os estudos regionais brasileiros. Esta temática tem sido majoritariamente, tratada no âmbito do desenvolvimento rural. No entanto, não se restringe a um fenômeno do campo, tampouco centra-se apenas em questões referentes a produção agrária. Refere-se a um novo olhar aos sistemas alimentares enraizado nos territórios e seus atores que ao seguir o fluxo que o alimento percorre entre produção e consumo transita entre rural e urbano. Aqui verificamos as potencialidades de estudar esta temática em contextos de desenvolvimento regional.

O objetivo deste capítulo é realizar uma reflexão sobre a potência da realocização alimentar para os estudos do desenvolvimento regional brasileiro. Após essa introdução, é apresentado um resgate de como os programas de desenvolvimento implementados no século passado contribuíram para a formação do sistema alimentar hegemônico e como este tem afetado drasticamente a dinâmica social e territorial. A seguir, trazemos uma introdução aos elementos e fatores que contribuem para a emergência de um processo de realocização alimentar e uma sessão é dedicada às diferentes abordagens teórico-conceituais

utilizadas para tratar do tema. Uma sessão é dedicada a refletir sobre as potenciais contribuições da realocação alimentar para o desenvolvimento.

1. As conexões entre desenvolvimento, globalização e alimentação

Os programas de desenvolvimento promovidos em nível global após a II Guerra Mundial tiveram um papel central em modificar a forma como os alimentos são produzidos, comercializados e consumidos (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 2008; ESCOBAR, 2007; CAROLAN, 2011). Embora haja diferenças na maneira como os programas foram implementados em distintos locais, as estratégias visavam o fomento a modernização da agricultura, o crescimento urbano e a produção industrial. No que diz respeito a agricultura, a meta central era o aumento da produção de alimentos tendo a tecnologia como principal aliada para “vencer” os entraves dos sistemas produtivos impostos pelo meio natural. Assim, foram disseminados os sistemas de cultivo com uso intensivo de insumos e de recursos, fazendo com que a indústria se tornasse um setor chave na produção de alimentos (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 2008). As tecnologias também foram essenciais para o aumento não só da produtividade, mas para o desenvolvimento de variedades por períodos mais longos e em localidades climáticas antes impensadas permitindo, por exemplo, a chamada expansão das fronteiras agrícolas para o centro-oeste, norte e nordeste do país.

Importante ressaltar que estes programas tendiam a uma perspectiva funcional e setorial da relação entre áreas rurais e urbanas, sendo o primeiro visto como um espaço primitivo, atrasado cuja função central era o fornecimento de matérias primas para as indústrias e os centros urbanos, espaço em que as tecnologias, os fluxos econômicos e o progresso emanavam quase que naturalmente. Essa dicotomia apenas contribuiu para agravar desigualdades, fazendo com que os territórios rurais e suas populações ficassem em

uma posição de subordinação e de servidão frente aos impulsos de desenvolvimento que provinham das cidades (NEUBURGER, 2018). Com o aumento da industrialização dos alimentos e o desenvolvimento de tecnologias de transporte e de armazenamento refrigerado, as dinâmicas de abastecimento também mudaram, possibilitando um crescente distanciamento do local de produção através da estruturação de longas cadeias de suprimentos e tendo os grandes varejos (supermercados) como ator central da comercialização dos alimentos.

Reardon, Timmer, Barrett e Berdegué (2003) ao discutir o processo de ascensão dos supermercados no sul global demonstram que o processo de expansão desse setor que levou 5 décadas para se desenvolver nos Estados Unidos, aconteceu em apenas uma década na América Latina, começando no início dos anos 1990 com investimento estrangeiros para abertura de lojas em grandes metrópoles e culminando grandes cadeias “absorvendo” pequenos varejos no início dos anos 2000. Esse é apenas um exemplo de como a intensificação da globalização e a abertura internacional dos mercados fez com que a produção e a comercialização dos alimentos passassem a ser governadas por interesses privados sob a gestão de corporações multinacionais apoiadas por acordos multilaterais entre Estados (PHILLIP'S, 2006).

Assim, no final do século XX os processos envolvendo desenvolvimento e a alimentação se tornam o centro de uma série de estudos e teorias que buscam explicar como estes se relacionam com distintos fenômenos sociais, políticos, econômicos e ambientais, que vão desde a acumulação internacional do capital, as regulamentações legais sobre a produção e a comercialização de produtos, os êxodos e migrações, os meios de subsistência comunitária, as práticas agrícolas e as questões ambientais e climáticas (GOODMAN; REDCLIFT, 1991). Esse corpo de conhecimento é altamente multidisciplinar e por isso contribui com diferentes olhares que tendem a focar em perspectivas distintas, mas que em seu conjunto auxiliam a ilustrar como os programas de desenvolvimento sempre tiveram uma relação intrínseca com as

questões alimentares. Longe de querer esgotar o tema ou apresentar uma revisão exaustiva, parece-nos profícuo apresentar brevemente alguns estudos que são emblemáticos ou ilustrativos dessa relação.

A Teoria dos Regimes Alimentares Internacionais proposta por Friedmann e McMichael (1989) utiliza a economia política agrária para identificar períodos de acumulação de capital associados a configurações particulares de poder geopolítico e formas de produção agrícola. Através de um conjunto de descritores que vão desde as ideologias orientadoras, papel do Estado, alimentos característicos, modelo tecnológico e formas de contestação social, os autores propõem a existência de três grandes períodos: o regime Colonial-Diaspórico (1870-1930); o regime mercantil-industrial (1950-1970) e desde os anos 2000 estaríamos em um Regime Corporativo-Ambiental (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989; MCMICHAEL, 2016).

Outra abordagem baseada na economia política é trazida por Goodman e Redcliffe (1991), na visão destes autores o sistema agroalimentar moderno se desenvolveu como resultado da busca do capital industrial por controlar a natureza através da agricultura, um processo que vinculado à concentração político-econômica agravou a degradação ambiental e as disputas comerciais internacionais (GOODMAN; REDCLIFFE, 1991). Estes autores sugerem ainda que houve a criação de uma nova dieta industrial e urbana como elemento fundamental para permitir a crescente separação entre as áreas rurais e as urbanas, provocando mudanças na produção e no consumo alimentar da população (GOODMAN; REDCLIFFE, 1991). A chamada “dieta Fordista” seria caracterizada por alimentos produzidos em escala massiva, tendo como base nutricional grãos, carne bovina e açúcar, possibilitando assim especializar a produção agrícola a estes itens e fornecer uma comida altamente calórica à população urbana (GOODMAN; REDCLIFFE, 1991). Estas abordagens trazem importantíssimas contribuições para compreender as conexões

entre Estado, indústria e desenvolvimento tecnológico no sistema agroalimentar.

Em termos sociais, destaca-se os processos de agravamento de vulnerabilidades sociais, o esfacelamento de relações sociais e culturais e os problemas de saúde relacionados aos alimentos. Os agricultores que não puderam ou quiseram se integrar a tal sistema acabaram sendo marginalizados dos processos produtivos e comerciais, entrando em um contexto de vulnerabilidade social (FLORA; FLORA, 1989; PLOEG, 2008). Essa marginalização é um fator chave nos processos de migração populacional do campo para a cidade. No caso brasileiro, o momento mais intenso foi na década de 1970, quando 30% da população migrou do campo para as cidades (CONTERATO, FILLIPI, 2009). O uso intenso de maquinários agrícolas e de insumos reduziu drasticamente a necessidade de mão de obra, levando grandes massas populacionais saírem das zonas rurais em direção a melhores condições de vida nos centros urbanos. No entanto, a falta de qualificação profissional relegou a maioria a trabalhos precarizados com baixos salários. O alto custo de vida dos centros urbanos e a impossibilidade de ter alimentos para uma produção alimentar de subsistência, potencializaram um contexto de vulnerabilidade com moradia improvisada, saúde frágil e baixos ganhos econômicos.

Por outro lado, vale ressaltar que entre os que se engajaram no modelo proposto, poucos alcançaram o “sucesso e progresso” que almejavam. A produção dos alimentos *in natura* se tornou apenas uma etapa em um sistema industrial, a ponta de uma cadeia de etapas, reduzindo drasticamente o protagonismo dos agricultores no processo de produção dos alimentos. Com o processo de globalização, as corporações multinacionais passam a dominar a produção, o processamento e a distribuição de alimentos levando a um gradativo aumento dos intermediários envolvidos no processo. Essa dinâmica é analisada por Ploeg (2008) como um “estrangulamento” na agricultura que faz com que a distribuição de valores dos produtos considere todos os atores envolvidos,

relegando ao agricultor um baixo retorno econômico e aos consumidores preços elevados.

Outro olhar bastante crítico é proposto por Escobar (2007), que analisa a implementação dos programas de desenvolvimento através de um olhar pós-colonial. Este autor destaca que para além dos bem conhecidos “pacotes tecnológicos¹³” da produção, muitos programas de desenvolvimento da década de 1950 incluíam em suas equipes técnicas nutricionistas que tendência a diagnosticar os hábitos alimentares das populações locais de países subdesenvolvidos como inadequados, propondo como solução o aumento do consumo de alimentos industrializados e nutricionalmente enriquecidos (ESCOBAR, 2007). Esta desqualificação de hábitos alimentares próprios de culturas locais, majoritariamente dirigidas a povos tradicionais, contribui para o aumento da insegurança alimentar dessas populações e da precarização socioeconômica, visto que passam a buscar no mercado alimentos industrializados, com maior custo financeiro, em detrimento de práticas produção de subsistência.

Nesse sentido, é importante considerar que a produção em escala e com uso de altas tecnologias acarretou transformações na própria materialidade e composição dos alimentos. De forma bastante crítica à maneira como os alimentos se transformam com os processos de industrialização e de produção em escala, o antropólogo Claude Fischler (1995) provocativamente denomina os alimentos industrializados de “objetos comestíveis não identificados - OCNI”, uma forma humorada de criticar a dificuldade de serem reconhecidos por atributos básicos

¹³ O processo de modernização agrícola em boa parte teve como estratégia a transferência de tecnologia através de “pacotes” em que, muitas vezes, o Estado oferecia crédito subsidiado aos agricultores com termos que os induzia a comprar certos produtos, como variedades de grãos de alto rendimento, infraestrutura de irrigação, maquinários agrícolas e fertilizantes. Dessa forma era criada uma dinâmica de dependência entre o crédito recebido, os insumos usados e a necessidade de agricultores contarem com assistência técnica para uso dos produtos (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 2008).

(consistência, sabor, cheiro e textura) dado o alto grau de processamento e de uso de substâncias artificiais que mascaram sabores e conteúdo.

Carolan (2011) por sua vez discute o papel essencial da propaganda e do marketing para fomentar a população a consumir alimentos industrializados visto em suas novas embalagens (latas, caixas e sacos plásticos) não eram reconhecidos como comida, levando a uma série de estranhamentos e de hesitações no consumo. Outra estratégia, muito utilizada, foi a introdução dos alimentos em escolas e no exército em que grandes remessas de alimentos precisam ser disponibilizadas a um público que nem sempre tem poder de definição sobre o que irá comer (CAROLAN, 2011). A medida permitia a lenta qualificação dos produtos e o cultivo de um público consumidor, bem como fomentava uma nova cultura alimentar.

Ao considerar os alimentos como muito mais do que um objeto econômico, mas um elemento altamente relacional que envolve diferentes tipos de práticas sociais, simbolismos e culturas, os trabalhos Fischler (1995) e Carolan (2011) contribuem para enfatizar como os processos de desenvolvimento se implementam e instauram em uma via dupla. Por um lado, há um processo de planejamento, criação de narrativas, estratégias e instituições que criam não só o ambiente, mas fornecem os meios para que determinados projetos sejam consolidados, elaborando assim o cenário político-econômico necessário a criação de um modelo alimentar. Por outro, esta consolidação passa pela apropriação da sociedade que recebe, interpreta e reproduz tais narrativas e ações. Portanto, o desenvolvimento do modelo de agricultura que hoje é tido como convencional e o sistema alimentar industrial a ele associado, passou também pela criação de produtores e de consumidores alinhados com estas dinâmicas, de forma que suas práticas cotidianas (formas de cultivar, cozinhar, consumir) foram sendo adaptadas e transformadas.

Phillips (2006) ao discutir as conexões entre os alimentos e a globalização aborda essa via dupla, argumentando que os fatores

político-econômicos fazem com que os alimentos sejam mobilizados como *commodities* por instituições globais, porém a noção de globalização é reforçada pelo imaginário e as práticas dos atores locais gerando assim uma dinâmica sociocultural que retroalimenta o sistema alimentar global. Por outro lado, há também que se considerar os processos de reação, questionamento, oposição e resistência que sempre estiveram presentes, ainda que em diferentes medidas, em diferentes contextos.

Diferentes exemplos podem ser mencionados desde a ascensão do movimento ambientalista em nível global com o questionamento da inviabilidade do modelo de desenvolvimento vigente frente a capacidade de carga do planeta, às mobilizações de camponeses e de povos tradicionais que na América Latina vão dar corpo aos movimentos de Reforma Agrária, Agroecologia e Soberania dos Povos. Devem ser considerados ainda os movimentos de defesa dos direitos de consumidores que seguem em ascensão a nível global. A atuação desses movimentos tomados em conjunto com um arcabouço de pesquisas realizadas nas últimas décadas, auxilia a dar visibilidade às disfunções e aos impactos socioeconômicos e ambientais deste modelo. Da mesma forma, ajudaram a dar origem a diferentes alternativas.

2. Os limites do modelo atual e a necessidade de se repensar a qualidade e a origem dos alimentos

É interessante perceber, que até mesmo agências internacionais de desenvolvimento que tiveram um papel central em mobilizar a implementação do sistema alimentar hegemônico, atualmente reconhecem as falhas e as ineficácias desse modelo. Publicações recentes da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) tais como o “Estado da Alimentação e Agricultura” (2018; 2019) e “O futuro da alimentação e da agricultura - Tendências e desafios” (2017) afirmam de forma enfática que para enfrentar os desafios do século 21, é necessário repensar a produção, a comercialização e o

consumo de alimentos de forma que estes processos possam acontecer de formas mais ecológicas e socialmente inclusivas. Para tanto, é necessário não apenas rever os pontos falhos do sistema alimentar hegemônico, mas compreender que a multidimensionalidade dos alimentos requer um tratamento mais amplo do que aquele dado a objetos econômicos. Mais do que uma mercadoria, os alimentos são elementos sociais e ecológicos, aspectos que não foram rompidos com a modernização e a globalização, mas seguramente complexificados.

Desde o final da década de 1970, falhas nos procedimentos industriais potencializadas por episódios de desonestidade trouxeram à tona uma série de “escândalos alimentares” (por exemplo, contaminação por salmonela, adulterações de leite e de carne, surtos de febre aftosa, doença da “vaca louca”, gripe aviária, etc ...), levando os consumidores a questionar a qualidade e a segurança dos alimentos (MURDOCH et al., 2000, GOODMAN, 2003; RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003). Acrescenta-se na desconfiança em relação aos alimentos industrializados o uso de alta tecnologia na produção de alimentos tal como a modificação genética levando a um fenômeno social denominado por Renting, Marsden e Banks (2003) como uma “desafeição” alimentar ou conforme sugere Menasche (2010) uma “ansiedade urbana contemporânea” devido à presença do desconhecido na comida. Assim, a segurança e a inocuidade tão ostentadas no surgimento da indústria alimentar mostram a sua fragilidade e reaviva o debate sobre a necessidade do controle social desses mercados.

Leituras complementares para esses distanciamento e desenraizamento social são oferecidas por Ritzer (1993) que vai discutir sobre uma “McDonaldização” do sistema alimentar e McMichael (2009) que salienta a existência de uma “comida de lugar nenhum” como uma característica do regime alimentar corporativo. Cria-se com esse desenraizamento uma falsa ideia de que todos alimentos podem estar disponíveis em qualquer local a qualquer instante, independente do território, da sazonalidade, da cultura a que são associados ou das condições climáticas. Uma

condição que agrava outro revés do sistema alimentar global é a configuração prioritária em cadeias longas de abastecimento que faz com que haja um distanciamento das relações entre produtores e consumidores, ficando impossibilitados de se conhecerem e interagirem. Esse distanciamento não é apenas geográfico e social, mas também se torna cognitivo na medida em que as identidades e os contextos dos produtores e dos consumidores se tornam veladas, contribuindo para um processo de alienação e de perda de conhecimentos em torno dos processos de produção, de processamento e do consumo dos alimentos (PREISS, 2017).

Em reação, percebe-se mudanças no comportamento dos consumidores que se tornam mais reflexivos e passam considerar e valorizar novos parâmetros na escolha dos alimentos, indo além de preços e de paladar. Esse fenômeno denominado de “virada da qualidade” por GOODMAN (2003) faz com que a avaliação da qualidade dos alimentos passe a incluir as relações sociais envolvidas na cadeia alimentar de forma a considerar o impacto ambiental e social dos alimentos, dando maior visibilidade a agricultura familiar e culturas tradicionais, bem como aos processos artesanais e ecológicos de produzir alimentos.

Importante considerar que o questionamento da qualidade dos alimentos industriais não pode ser vista como um nicho de mercado ou ainda um modismo relacionado às preferências de certos consumidores, mas têm sido tratado por organismos internacionais como um problema de saúde pública social amplamente evidenciado por pesquisas científicas. Além da falta de alimento seguir afligindo cerca de 5,2 milhões de pessoas, o consumo excessivo e inadequado de alimentos tem levado a um aumento epidêmico de sobrepeso e obesidade chegando a atingir 56% da população mundial segundo dados do Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional de 2018, um fenômeno que tem sido abordado na literatura internacional como um “fardo duplo da desnutrição” (WHO, 2017; POPKIN; ADAIR; WENNG, 2012).

Entre diversos estudos sobre o tema, demos destaque a pesquisa de Afshin et al (2019) que analisou a relação entre o

consumo de determinados alimentos e fatores de mortalidade e de morbidade entre 195 países, durante o período de 1990 a 2017 concluindo que os problemas de saúde relacionados a dietas são o principal fator de risco de morte em nível mundial. Essa mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis associadas à alimentação (problemas cardiovasculares, câncer, diabetes e as doenças respiratórias) é causada em parte por uma alimentação de baixa qualidade, em que há o consumo em excesso de itens nocivos à saúde como sódio, gorduras saturadas e açúcares altamente presentes nos alimentos industrializados (processados e ultra processados), mas também pelo baixo consumo de alimentos in natura como frutas, grãos e legumes.

Outro agravante que não se pode deixar de mencionar é o impacto do uso indiscriminado de agrotóxicos na produção agrícola que permanece de forma residual nos alimentos e afeta a saúde tanto dos trabalhadores rurais, consumidores e ambiente. O Brasil tem a lamentável posição de destaque como maior consumidor de agrotóxicos do mundo, com a projeção média de ingestão anual de 5,2 quilos por habitante ocasionado uma infinidade de problemas sociais e ambientais (CARNEIRO, 2015; GREENPEACE, 2017; BOMBARDI, 2017). Ao longo do ano de 2019, mais de 439 novas substâncias foram liberadas para uso no país, das quais 34% são proibidas na União Europeia em que a saúde da população é mais considerada pelos governos (PREITE SOBRINHO, 2019).

Em termos ecológicos, o sistema alimentar global tem sido identificado entre as causas centrais do desmatamento de florestas, da escassez de água, da erosão e a contaminação dos solos, dos altos níveis de emissão de gases do efeito estufa (DE LAURENTIIS; HUNT; ROGERNS, 2016; FAO, 2017). As pesquisas indicam que a agricultura consome 30% da energia produzida no mundo e é responsável por 20% das emissões de gás carbono na atmosfera (FAO, 2017). Esses processos agravam os efeitos das mudanças climáticas, fazendo com que ironicamente a agricultura seja o setor mais prejudicado, tendo grandes perdas devido ao aumento da

temperatura média do planeta, da maior frequência de secas ou enchentes e da intensificação de eventos climáticos extremos (FAO, 2014).

A conexão entre a produção de alimentos, o consumo energético e o impacto ambiental é tão forte que Tilman et al. (2009) vai falar em no “trilema comida-energia-ambiente” como uma desafio triplo a ser resolvido de forma concomitante que é garantir a segurança alimentar e nutricional da população à medida que se realiza uma transição da matriz energética global para biocombustíveis adequados, reduzindo assim a pegada ambiental tanto dos sistemas alimentares como do uso energético dos combustíveis fósseis. Uma abordagem correlata é o nexus água-energia-comida proposta como um novo paradigma de desenvolvimento sustentável e tem tomado força nas agendas de pesquisa em nível global, seja por acadêmicos ou agências de desenvolvimento (FAO, 2019).

Em suma, é o conjunto desses fatores que abarcam questões sociais, econômicas e ambientais que tem mobilizado formas distintas de se pensar e fazer a produção, o processamento, a comercialização e o consumo dos alimentos buscando dinâmicas socialmente mais inclusivas, economicamente justa e ambientalmente sustentáveis. Há uma diversidade de abordagens mobilizadas pelos acadêmicos para interpretar esses processos, porém um fator em comum é a realocação ou a reterritorialização do sistema alimentar.

3. Abordagens, conceitos e perspectivas

Na literatura internacional, diferentes perspectivas tratam do processo de realocação alimentar que em termos práticos tem se expressado através de uma miríade de experiências que vão desde formas de produção vinculadas a territórios (produção artesanal, ecológica e vinculada a determinados culturas), estruturação de canais de comercialização (feiras, coletivos de consumo organizado, sistemas de entrega domiciliar, venda direta nas

propriedades, lojas especializadas), bem como diferentes formas de articular produção e consumo que variam de hortas urbanas, a conselhos alimentares a políticas públicas de mercados institucionais. Para os fins desse capítulo, daremos destaque as seguintes abordagens: Sistemas Alimentares Locais - SAL (FEENSTRA, 1997), Nova Geografia Alimentar (ILBERY; KNEAFSEY, 1998; ILBERY et al., 2005); Cadeias Curtas de Abastecimento - CCA (MARSDEN; BANKS; BRISTOL, 2000); Redes Alimentares Cívicas (RENTING; SCHERMER; ROSSI, 2012) e Sistemas Alimentares Cidade-Região - SACR (FORSTER; ESCUDERO, 2014; BERDEGUÉ et al. 2014).

Frequentemente, essas terminologias são mencionadas de forma descuidada, sendo conceituadas com pouca clareza ou citadas como equivalentes. Ainda que haja muitos pontos de similaridade, de complementaridade e, em alguns casos, até derivação, é relevante compreender as contribuições específicas que cada uma traz e como mobilizam diferentes estratégias e portanto distintas potencialidades para estudos sobre desenvolvimento. Para além de semântica, acreditamos que uma compreensão mais profunda destas distintas perspectivas é necessária para evitar a perpetuação de equívocos e de análises superficiais.

É necessário ainda esclarecer que com frequência essas experiências são referidas como Redes Alimentares Alternativas – RAA. Não entanto, as RAA não são uma abordagem teórico-conceitual, mas sim uma terminologia que tem sido usada como uma forma de destacar que essas experiências buscam incidir sobre as falhas dos sistemas convencionais criando inovações ou distinções que visam a facilitar a inclusão de agricultores familiares aos mercados, a promoção de alimentos diversos, a criação de distintas dinâmicas de consumo ou a introdução de novas práticas alimentares. O uso livre do termo pela sociedade civil é passível de compreensão, mas em termos acadêmicos essa tem sido uma falha perpetuada em muitos estudos, em nível internacional e nacional.

Quando revisamos de forma minuciosa a literatura vemos que uma série de artigos começa a surgir na década de 1990 trazendo análises críticas ao sistema alimentar hegemônico e indicando necessidade de redirecionamentos, apresentando casos exemplares de retomada do controle social dos mercados agroalimentares ou ainda distintas expressões de contramovimentos tais como Goodman e Redcliffe (1991), Arce e Marsden (1993; 1995), apenas para mencionar alguns. O primeiro artigo a trazer uma definição mais agregadora dessas iniciativas parece ser o de Gail Feenstra, publicado em 1997 em que a autora define que:

Sistemas alimentares locais são enraizados em locais específicos, buscam ser economicamente viável para produtores e consumidores, usam práticas de ecológicas de produção e distribuição e contribuem para equidade social e democrática de todos os membros das comunidades. (FEENSTRA, 1997, p. 28).

Com foco nos Estados Unidos, a autora faz uma revisão dos estudos no país sobre estas iniciativas, dando destaque a relevância do Projeto Cornucópia e categorizando os sistemas alimentares locais em estudos sobre sistemas alimentares regionalizados, modelos de colaboração comunitária, estratégias educacionais, conselho alimentares e projetos sobre sistemas alimentares comunitários. Ainda que de forma bastante modesta, encerra com uma agenda de pesquisa para aprofundar a temática, o que em certa medida parece ter sido profícua dada a quantidade de referenciais feito ao artigo em diferentes partes do mundo.

Estudos subsequentes que focam nessa agenda começam a popularizar o termo alternativo em conjunto com análises que consideravam a atuação de atores articulados em redes, é o caso de Whatmore and Thorne (1997); Murdoch (2000), Marsden; Banks; Bristol (2000) e Goodman e Dupois (2002). O termo conjunto “redes agroalimentares alternativas” aparece pela primeira vez no artigo de David Goodman de 2002. Dez anos após esse artigo, Goodman em parceria com Malanie Dupois e Mike Goodman lança o livro

Redes Alimentares Alternativas (2012) em que mobilizam um arcabouço de teorias sociais para compreender como produtores e consumidores interagem nessas redes, tendo como conceitos-chave reflexividade, conhecimento compartilhado e alteridade.

Duas ressalvas merecem ainda ser feitas em relação a equívocos frequentes na literatura. Primeiro, a compreensão de que alguns canais que atualmente têm sido classificados como alternativos, em especial feiras e cooperativas de consumo, são formas já antigas de comercialização, mas que em alguns casos criam dinâmicas de interação entre produtores e consumidores que se diferenciam aos processos normativamente distanciados propostos sistema alimentar hegemônico. A outra ressalva se refere ao entendimento que em a oposição feita entre “alternativos” e “convencional” é mais um recurso de categorização analítica, do que uma materialização empírica essencializada. Os atores desses processos transitam entre diferentes experiências conforme sua possibilidade e acesso, fazendo com que haja não só um fluxo de recursos e alimentos que perpassam diferentes instâncias, mas também geram contextos de interação e de coexistência. Essa compreensão já é tratada por diferentes autores como Holloway et al. (2007), Fonte (2008), Tregear (2011), Goodman, DuPuis, Goodman (2012). Assim, de forma a mitigar interpretações equivocadas é que se faz necessária a compreensão de perspectivas teóricas que dão base a esses estudos, é nesse sentido que apresentamos a seguir algumas vertentes.

Brian Ilbery e Moya Kneafsey (1998) realizam uma série de estudos sobre o papel que produtos e serviços de qualidade específica podem ter para o desenvolvimento de determinadas regiões. Os pesquisadores retomam e aprofundam o trabalho em 2005 com outros colegas propondo então a emergência de uma nova geografia alimentar. Essa nova geografia seria caracterizada pela ressignificação e valorização dos alimentos, devido a seu território de origem, aos processos sociotécnicos envolvidos na produção ou ainda peculiares de determinadas comidas. São os alimentos com processos de produção específicos (artesanal,

tradicional, orgânicos, ecológicos) e características diferenciadas (nativos, variedades crioulas ou ancestrais, plantas alimentícias não convencionais) que são produzidos através de conhecimentos que auxiliam a preservar determinadas culturas e territórios.

Os autores analisam como a tríade produto, processo e lugar (*PPP schemes*) interagem e atuam como estratégias de desenvolvimento territorial em 21 casos entre Europa e América do Norte, abrindo novas possibilidades de mercados agroalimentares socialmente enraizados em que o diferencial se aplica não só aos processos de produção, mas nas formas de comercialização e de consumo (ILBERY et al., 2005). Portanto, a centralidade da abordagem se refere ao papel dos territórios nos sistemas agroalimentares, apresentando um bom apanhado de estudos sobre o processo de identificação de diferenciais, através de certificados sobre a forma de produção ou selos de indicação geográfica. Ao se explicitar os territórios envolvidos na produção, cria-se uma contraposição ao sistema alimentar convencional globalizado fazendo com que a “comida de lugar nenhum” se transforme em a comida de determinado local conforme argumentam McMichael (2009) e Schermer (2014).

A abordagem é bastante próxima à perspectiva de Cadeias Curtas de Abastecimento - CCA proposta por Terry Marsden, Jo Banks and Gillian Bristow (2000, p. 425) que segundo os autores podem ser entendidas como “são expressões de tentativas (ou lutas) de produtores e de consumidores para combinar novos tipos de oferta e demanda”. As cadeias curtas de abastecimento possibilitam uma redução dos intermediários e uma maior proximidade entre produtores e consumidores criando um processo de enraizamento social e construção de valor tanto das trocas como dos produtos em questão. Os autores propõem a existência de 3 tipos da CCA, a saber: 1) Face-a-face: interação pessoal e direta entre produtor e consumidor; 2) Proximidade espacial: os alimentos são produzidos em regiões específicas e os consumidores são informados sobre isso no ponto de venda, podendo ser um comércio de característica regional ou territorial;

3) Espacialidade estendida: o local e os atores de produção são divulgados nos produtos, sem que os consumidores tenham uma interação pessoal e direta com o local ou os agentes da produção, sendo comercializados via diferentes pontos de comércio que podem incluir processos de exportação.

Neste caso, o elemento de destaque na análise é a proximidade social dos atores que compõem a cadeia, em especial, produtores e consumidores, que ao interagirem criam dinâmicas de colaboração e de controle social destes mercados. É neste sentido, que há a criação de um contexto antagonico frente às longas cadeias de abastecimento características do sistema agroalimentar globalizado. Os estudos mostram que ao encurtar a cadeia de abastecimento, possibilita-se maior rendimento aos produtores, valores mais baixos aos consumidores e oportunidades de trocas de saberes entre produtores e consumidores (PREISS, 2017). No Brasil, essa parece ser a abordagem mais popularizada.

Outro estudo interessante que cria uma espécie de ponte entre essas duas abordagens é apresentado através do projeto CORAZON liderado por Maria Fonte (2010) que buscou demonstrar a influência dos programas de desenvolvimento nos processos de realocação alimentar. Após analisar pesquisas realizadas em 12 países europeus entre 2004 e 2007, Fonte (2010) sugere a existência duas tendências a partir da forma como modernização e industrialização se consolidam em diferentes regiões. Nos locais em que houve um processo mais intenso de modernização da agricultura houve também a consolidação de áreas de “desertos alimentares” levando a erosão dos conhecimentos locais e das relações entre produtores e consumidores (FONTE, 2010). Nestes locais (Irlanda, Escócia, Suécia e Alemanha) a realocação alimentar se caracteriza principalmente por iniciativas de reaproximação social desses atores. Já nos países em que a modernização da agricultura foi menos agressiva (Espanha, Grécia, Portugal, Sul da Itália, Polônia e Noruega) a realocação alimentar tende a se expressar através de processos de resgate e de valorização de determinadas formas

de saber-fazer características a determinados territórios e culturas (FONTE, 2010; FONTE, PAPADOPOULOS, 2010). No Brasil, esse referencial inspirou, por exemplo, as pesquisas de Cruz (2012), MATTE (2017) e PREISS (2017).

Renting; Schermer; Rossi (2012) vão trazer a noção de Redes Alimentares Cívicas com o olhar centrado na ação política e cidadã dos atores envolvidos nas redes alimentares de forma a impulsionar novas formas de abastecimento e consolidar sistemas alimentares diferenciados. Partindo dos conceitos de democracia alimentar, soberania alimentar e cidadania alimentar os autores argumentam sobre o papel da sociedade civil no processo de governança nos sistemas alimentares abrindo diferentes possibilidades de interface e de ação, seja com o setor privado ou com governos, em especial no que diz respeito a dinamizar estratégias alimentares em territórios específicos e na criação de mercados emergentes para grupos sociais específicos.

Por fim, trazemos a abordagem dos Sistemas Alimentares Cidade-Região – SACR, a mais recente e, seguramente, a menos disseminada no Brasil. Essa perspectiva considera fortemente o fato de que desde 2008 a nível global somos majoritariamente uma sociedade urbana. Por um lado, significa uma pressão no espaço urbano em áreas para moradia e emprego, com maiores fluxos de migração populacional que passa a demandar alimentos. Esse processo pode ter um impacto negativo na viabilidade da agricultura familiar e seus meios de subsistência, assim como na saúde e na garantia de uma alimentação adequada à nova população urbana, em especial, para grupos mais vulneráveis e marginalizados (DUBBELING et al., 2016).

Assim, se faz extremamente necessário repensar a relação não só rural-urbana, mas mais do que tudo, se pensar de forma sistêmica sobre a alimentação, tendo em vista as diferentes etapas desse processo - produção, processamento, comercialização, consumo e geração de resíduo e como essa dinâmica percorre os espaços urbano, periurbano e rural demandando/gerando distintos fluxos de pessoas, recursos (energia, água, resíduos, dinheiro, etc

...) e serviços. É a isso que essa abordagem se propõe, sendo o termo “cidade-região” usado para destacar como a regionalização pode se dar a partir de diferentes níveis territoriais, não sendo exclusivo a megalópoles, mas também incluindo cidades médias e pequenas (COTTEE et al., 2015).

É importante reconhecer que o desenvolvimento dessa abordagem não vem apenas de esforços acadêmicos em criar um quadro analítico, mas tem contado com um forte apoio e incentivo de organizações que buscam soluções para o desenvolvimento sustentável e inclusivo de sistemas alimentares em colaboração com governo e sociedade civil, tais como o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais – ICLEI, a iniciativa da FAO “Food for the Cities” e a Global Partnership on Sustainable Urban Agriculture and Food Systems – RUAF. Assim, os projetos e as iniciativas aqui em questão entendem a segurança alimentar como catalisadora de processos de governança participativa, geração de renda, diversidade agroecológica e mitigação das mudanças climáticas, apresentando em seu conjunto a potencialidade de gerar um contexto de maior resiliência nas regiões a partir de diferentes dimensões. Nesse sentido, o artigo de Blay-Palmer et al. (2018) é uma contribuição substancial, pois além de trazer uma revisão da perspectiva e sua operacionalização, inclui a análise de SACR a partir de processos em andamento em Rosário (Argentina), Belo Horizonte (Brasil) e Toronto (Canadá) e intervenções aplicadas pela RUAF e a FAO em oito localidades: Kitwe e Lucasa (Zâmbia), Dacar (Senegal), Quito (Equador), Medellín (Colômbia), Utrecht (Holanda), Toronto (Canadá) e Colombo (Sri Lanka).

Entre as dificuldades na implementação da abordagem estão a disponibilidade de dados prévios nas regiões, o envolvimento dos diferentes atores e setores envolvidos e os limites fronteiriços que envolvem a governança em diferentes escalas territoriais, pois para além das dinâmicas locais, as regiões geralmente se conectam a redes de produção e de abastecimento de ação local e global (COTTEE et al., 2015; EDWARDS, 2015; FAO, 2018). Assim, a SACR é pode ser vista como complementar as demais abordagens

descritas, melhor dito, é que ela “bebe na fonte” das demais abordagens e busca remediar suas fragilidades, através de um olhar sistêmico e integral para que as questões alimentares sejam pensadas, geridas e estruturadas a partir do potencial de cada território. Assim, busca um desenvolvimento territorial integrado, ecológico e enraizado socialmente, com políticas adaptadas e uma governança participativa.

4. A realocização como potencial foco do desenvolvimento regional

Nas últimas décadas, diferentes programas e estudos conduzidos na América Latina e Caribe foram efetivos em consolidar o território como espaço primordial de desenvolvimento, aliando estratégias de dinamização econômica e fomentando iniciativas variadas de governança participativa, porém ainda com um foco intenso nas questões agropecuárias (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019). No Brasil, em especial, conforme argumenta Favareto (2018) o modelo de desenvolvimento tem sido monotemático, concentrado e especializado em poucos bens primários, indo na contramão do que se busca em processos de geração de bem estar social visto que tem gerado mais do que tudo concentração de riqueza que demandam uma intervenção política para compensar e redistribuir os efeitos da desigualdade acumulada.

É justamente como um potencial caminho para sanar essas disparidades em nível regional que vemos o alimento como um potencial articulador de territórios que conjuga de forma paralela questões sociais, econômicas, culturais e ecológicas. Conceitos chave ao desenvolvimento regional como mudança social, instituições, desigualdades, escalas, planejamento, capitais, rural-urbano podem ser tratadas a partir de um olhar sobre o fluxo dos alimentos que são endógenos e específicos a cada região, buscando compreender como os atores, as culturas, os conhecimentos e os recursos ali envolvidos constroem especificadas aquele território. As articulações de agricultores familiares em processos cooperativados, as redes de

agroecologia para produção e comercialização, os arranjos que envolvem as certificações de procedência social e geográfica, o desenvolvimento de selos e de marcas coletivas para valorização de identidades culturais, os processos de construção social dos mercados, o fomento ao consumo de alimentos da sociobiodiversidade são alguns dos exemplos de temas vinculados aos processos de realocização alimentar e que não são novos no Brasil, mas que muito pouco tem sido olhados a partir de sua contribuição para o desenvolvimento regional.

Também, de forma reversa, cenários opostos em que o tecido das culturas alimentares locais foi desgastado ou desconstituído pela invasão de alimentos exógenos (industrializados ou não) podem também ser discutidos como agravadores de desigualdades, precarização social e degradação ambiental. Os estudos coordenados por Favareto (2019) sobre as dinâmicas territoriais no Matopiba são emblemáticos nesse sentido. Um olhar centrado nos territórios permite expor não só a nocividade do sistema alimentar globalizado, mas também suas fragilidades, algo que ficou bastante evidente quando ocorreu a greve dos caminhoneiros em 2018, fazendo com que os alimentos direcionados a supermercados e grandes varejos percessem nas estradas nacionais dentro dos caminhões paralisados. No entanto, as feiras, os grupos de consumo e as cooperativas que atuam de forma regionalizada não pararam de funcionar, demonstrando a sociedade quais são os atores, os canais de comercialização e os alimentos que estão enraizados no seu território.

Assim, se tomamos como referência os pressupostos de Boisier (2000) de que o desenvolvimento regional combina um processo de mudança estrutural multidimensional, que afeta os indivíduos, a comunidade ou a sociedade daquele território, os alimentos certamente mobilizam processos, práticas e arranjos passíveis de serem vistos nessas diferentes dimensões, mas também na interface entre elas. Uma infinidade de estudos que tem sido realizados sobre políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

demonstrando justamente o papel do Estado na realocação alimentar, visto que ambos programas atuam como mercados institucionais que incentivam o abastecimento alimentar regionalizado, através da compra direta da agricultura familiar e com valorização da produção agroecológica. No entanto, há margem para uma atuação muito mais efetiva e ampla do Estado nesses processos, seja através da priorização de recursos financeiros para estimular os canais de comercialização direta entre produtor e consumidor (feiras, coletivos de consumo organizado, entregas domiciliares) ou criando estruturas públicas que facilitam o abastecimento regionalizado conforme já proposto por Preiss (2017). O olhar da realocação alimentar também facilita que governos municipais (ou até coalizões como COREDES) possam criar programas que incentivem o consumo de alimentos regionais e qualificados seja através de mecanismos similares ao vale-feira já presente em diferentes municípios brasileiros, seja através de campanhas de valorização da produção local. Algumas experiências de cunho mais turístico têm sido feitas com tais como o projeto Acolhida na Colônia nas Encostas da Serra Geral em Santa Catarina ou a Rota dos Butiazais impulsionado pela Embrapa Clima Temperado no sul do país. Porém, pouco tem sido explorado no quesito da saudabilidade e relevância nutricional de uma dieta vinculada aos alimentos dos territórios.

Conforme sugerem Franklin e Marsden (2014) a coprodução de territórios sustentáveis traz benefícios mútuos tanto a governos locais como mediadores de processos como a sociedade que produz e consome, dando margem a estratégias inovadoras de engajamento comunitário e múltiplas trocas de conhecimento. Nesse contexto, é essencial que planejadores urbanos compreendam o abastecimento alimentar como parte da arquitetura das cidades. Para além de desenhar as vias para que o fluxo dos alimentos chegue ao espaço urbano, é necessário considerar o abastecimento alimentar como parte da função social da propriedade e uso do solo, facilitando a produção de alimentos em pequena escala, através de hortas urbanas, a estruturação de

espaços comunitários qualificados para a realização de feiras ou como pontos de distribuição de coletivos de consumo, e porque não, a priorização de espécies nativas e comestíveis na arborização dos parques e das praças.

Esses são apenas alguns exemplos de contribuições que um olhar, focado nos alimentos do território, podem trazer ao desenvolvimento regional brasileiro combinando dimensões econômicas, culturais e ecológicas, mas seguramente as potencialidades de análise e de implementação de ações é muito mais rica do que podemos detalhar neste capítulo. Esperamos que nossa modesta contribuição possa servir de estímulo a novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

AFSHIN, A. et al. Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*, V. 393, N. 10184, p. 1958 - 1972, May 2019.

ALLOUCHE, J.; MIDDLETON C.; GYAWALI, D. Nexus Nirvana or Nexus Nullity? A dynamic approach to security and sustainability in the water-energy-food nexus. Brighton: STEPS Centre. 2014.

ARCE, A.; MARSDEN, T. Constructing quality: emerging food networks in the rural transition. *Environment and Planning*, v. 27, p. 1261 - 1279, Oct. 1995.

ARCE, A.; MARSDEN, T. The social construction of international Food: a new research agenda. *Economic Geography*, v. 69, n. 3, p. 293-311, Jul. 1993.

BERDEGUÉ, J. A.; PROCTOR, F. J.; CAZZUFFI, C. Inclusive Rural–Urban Linkages; No. 123. Working Paper Series; Santiago: RIMISP, 2014.

BERDEGUÉ, J.A.; FAVARETO, A. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: FAO, 2019.

BLAY-PALMER, A.; SANTINI, G.; DUBBELING, M.; RENTING, H.; TAGUCHI, M.; GIORDANO, T. Validating the City Region Food System Approach: Enacting Inclusive, Transformational City Region Food Systems. *Sustainability*, v. 10, n. 5, May 2018.

BOISIER, S. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (Org.). Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BOMBARDI, L.M. Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia. São Paulo: FFLCH - USP, 2017.

CARNEIRO, F. F. et al. Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO. Rio de Janeiro / São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CAROLAN, M. S. Embodied food politics. Surrey: Ashgate, 2011.

CONTERATO, M.A. FILLIPI, E.E. Teorias do desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

COTTEE, J. et al. Food in an urbanized world: the role of city region food systems in resilience and sustainable development. Leusden: RUAF Foundation, 2015.

CRUZ, F.T. Produtores, consumidores e valorização de produtos tradicionais: um estudo sobre qualidade de alimentos a partir do caso do queijo serrano dos Campos de Cima da Serra – RS. 2012. 287 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/61937>>. Acesso em: 14 de abril de 2020.

D'ODORICO, P., J. A. CARR, F. LAIO, L. RIDOLFI, AND S. VANDONI. Feeding humanity through global food trade. *Earth's Future*, v. 2, n. 9, Sep. 2014.

DE LAURENTIIS, V.; HUNT, D.V.; ROGERS, C.D. Overcoming Food Security Challenges within an Energy/Water/Food Nexus Approach. *Sustainability*, v. 8, n. 1, Jan. 2016.

DUBBELING, M. et al. City region food systems and food waste management: linking urban and rural areas for sustainable and resilient development. Eschborn: GIZ, 2016.

EDWARDS, D. et al. Strengthening urban rural linkages through city region food systems. *Regional Development Dialogue*, vol. 35, 2015.

ESCOBAR, A. La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2007.

FAVARETO, A.; KLEEB, S.; GALVANESE, C.; MAGALHÃES, C. SEIFER, P.; BUZATO, H.; MORALES, R.; CARDOSO, R.. Territórios importam –

Bases para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 14 - 47, Dez. 2015.

FAVARETO, A. Da retórica à prática. *Entrevista Página 22*, 2018. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pagina22/article/download/76093/72945>.

FAVARETO, A.; *Entre chapadas e baixões do Matopiba: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no cerrado*. São Paulo: Greenpeace / Ilustre Editora, 2019.

FEENSTRA, G. Local food systems and sustainable communities. *American Journal of Alternative Agriculture*, v. 12, n. 1, Mar 1997.

FISCHLER, C. *El (h)omnívoro: El gusto, la cocina y el cuerpo*. Barcelona, ES: Anagrama, 1995.

FLORA, C.B.; FLORA, J.L. An historical perspective on institutional transfer. In: COMPTON, L. *The Transformation of International Agricultural Research and Development*. Boulder, CO and London UK: Lynne Rienner Publishers, 1989.

FONTE, M. Knowledge, food and place: a way of producing, a way of knowing. *Sociologia Ruralis*, Oxford, v. 48, n. 3, p. 200-222, Jul 2008.

FONTE, M.; PAPADOPOULOS, A. G. (Eds.). *Naming food after places: food relocalisation and knowledge dynamics in rural development*. Farnham: Ashgate, 2010.

FONTE, M. *Food Relocalisation and Knowledge Dynamics for Sustainability in Rural Areas*. FONTE, M.; PAPADOPOULOS, A. G. (Eds.). *Naming food after places: food relocalisation and knowledge dynamics in rural development*. Farnham: Ashgate, 2010.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT - IFAD; WORLD FOOD PROGRAMME - WFP. *The State of Food Insecurity in the World 2014: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma: FAO, 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. *The future of food and agriculture: Trends and challenges*. Rome: FAO, 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO *Transforming Food and Agriculture to Achieve the SDGs*. Rome: FAO, 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATION - FAO. Walking the nexus talk: assessing the water-energy-food nexus in the context of the sustainable energy for all initiative. Rome: FAO, 2019.

FORSTER, T.; ESCUDERO, A. G. City-regions as landscapes for people, food and nature. Washington: Food and Nature Initiative, 2014.

FRANKLIN, A., MARSDEN, T. (Dis)connected communities and sustainable place-making. *Local Environment*, v. 20, n. 8, p. 940-956, Jan. 2014.

FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. Agriculture and State system. *Sociologia Ruralis*, Oxford, v. 29, n. 2, p. 93-117, Aug. 1989.

GOODMAN, D.; REDCLIFFE, M. Environment and Development in Latin America: The Politics of Sustainability. Manchester: Manchester University Press, 1991.

GOODMAN, D. AND DUPUIS, E, M. Knowing food and growing food: beyond the production-consumption debate in the sociology of agriculture, *Sociologia Ruralis*, v. 42, n. 1, p. 5 - 22, Dec. 2002.

GOODMAN, D. Rethinking food production-consumption: integrative perspectives. *Sociologia Ruralis*, V. 42, n. 4, p. 271 - 227, Dec. 2002.

GOODMAN, D. The quality 'turn' and alternative food practices: reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, Oxford, v. 19, n. 1, p.1-7, Fev. 2003.

GOODMAN, D., SORJ, B.; WILKINSON, J. Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

GOODMAN, D.; DUPUIS, M.E.; GOODMAN, M.K. Alternative food networks: knowledge, practice, and politics. Abingdon: Routledge, 2012.

GREENPEACE. Segura este abacaxi: Os agrotóxicos que vão parar na sua mesa. São Paulo: 2017.

HOLLOWAY, L.; KNEAFSEY, M.; VENN, L.; COX, R.; DOWLER,; TUOMAINEN, H. Possible food economies: a methodological framework for exploring food production-consumption relationships. *Sociologia Ruralis*, v. 47, n. p. 1-19, Jan. 2007.

ILBERY, B.; BOWLER, I. From agricultural productivism to post-productivism. In ILBERY, B. *The geography of rural change*, London: Longman, 1998.

ILBERY, B.; KNEAFSEY, M. Product and place: promoting quality products and services in the lagging rural regions of the European Union. *European Urban and Regional Studies*, v. 5, n. 4, p. 329 - 341, Out. 1998.

ILBERY, B.; MORRIS, C.; BULLER, H.; MAYE, D.; KNEAFSEY, M. Product, process and place an examination of food marketing and labeling schemes in Europe and North America. *European Urban and Regional Studies*, v.12, p.116–132, Apr 2005.

INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS - IPES-Food. *Unravelling the Food–Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. Brussels: IPES-Food, 2017

MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 424–438, Out 2000.

MATTE, Alessandra. *Convenções e mercados da pecuária familiar no sul do Rio Grande do Sul, Brasil*. 2017. 294 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139 –169, May 2009.

MCMICHAEL, P. *Regimes alimentares e questões agrárias*. POA, Editora UFRGS / UNESP, 2016.

MENASCHE, R. Campo e cidade, comida e imaginário: percepções do rural à mesa. *Ruris*, v. 3, n. 2, p. 195-218, Jun. 2010.

MURDOCH, J. Networks: a new paradigm of rural development? *Journal of Rural Studies*, v. 16, n. 4, p. 407-419, 2000.

MURDOCH, J.; MARSDEN, T.; BANKS, J. Quality, nature, and embeddedness: some theoretical considerations in the context of the food sector. *Economic Geography*, v. 76, n. 2, p. 107-125, Abr. 2000.

NEUBURGER, M. Ruralidades entrelaçadas: relações campo cidade observada pelas margens. In: Silveira, R.L.L.; FELIPPI, A.C.T. *Territórios, redes e desenvolvimento regional: perspectivas e desafios*. Florianópolis: Insular, 2018.

PHILLIPS, L. Food and Globalization. *Annual Review of Anthropology*, v. 35, p. 37–57, 2006.

PLOEG, J.D.V.D., RENTING, H., BRUNORI, G., KNICKEL, K., MANNION, J., MARSDEN, T., DE ROEST, K., SEVILLA-GUZMÁN, E.

AND VENTURA, F. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000.

PLOEG, J.D.V.D. *Camponeses e Impérios Alimentares*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

POPKIN, B. M.; ADAIR, L. S.; WEN NG, S. Now and then: the global nutrition transition: the pandemic of obesity in developing countries. *Nutrition Reviews*, v. 70, n. 1, p. 3-21, Jan 2012.

PREISS, P.V. *As alianças alimentares colaborativas em uma perspectiva internacional: afetos, conhecimento incorporado e ativismo político*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PREITE SOBRINHO, Wanderley. Número de agrotóxicos liberados no Brasil é o maior dos últimos dez anos. 2019. UOL. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/11/28/com-novas-aprovacoes-liberacao-de-agrotoxicos-ja-e-o-maior-da-historia.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

REARDON, T.; TIMMER, C.; BARRETT, C.; BERDEGUE, J.. The rise of supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 85, n. 5, p. 1140-1146, 2003.

RENTING, H.; MARSDEN, T. K; BANKS, J. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment And Planning*, v. 35, n. 3, p. 393-411, Jan 2003.

RENTING, H.; SCHERMER, M.; ROSSI, A. Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 19, n. 3, p. 289-307, Jul. 2012.

RITZER, G. *The McDonaldization of society: an investigation into the changing character of contemporary social life*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1993.

SCHERMER, M. From “Food from Nowhere” to “Food from Here:” changing producer–consumer relations in Austria. *Agric Hum Values*, v. 32, p. 121 – 132, Aug. 2014.

TILMAN, D. et. all. Beneficial Biofuels - the food, energy, and environment trilemma. *Science*, p. 270-271. Jul. 2009.

TREGEAR, A. Progressing knowledge in alternative and local food networks: critical reflections and a research agenda. *Journal of Rural Studies*, v. 27, n. 4, p. 419-430, Oct. 2011.

WHATMORE, S; THORNE, L. *Nourishing Networks: alternative geographies of food*. In: Goodman, D. Watts, M. *Postindustrial natures: culture, economy and consumption of food*. Londres: Routledge, 1997.

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. *The double burden of malnutrition*. Policy brief. Geneva: World Health Organization; 2017.

COESÃO TERRITORIAL, POLICENTRISMO E REDES URBANAS REGIONAIS: IMPRESSÕES SOBRE AS POLÍTICAS RECENTES DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

Rogério Leandro Lima da Silveira

INTRODUÇÃO

O atual estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista tem se caracterizado por apresentar, em diferentes escalas espaciais, um aprofundamento de processos simultâneos de integração e de fragmentação espacial. A economia global tem promovido a integração econômica seletiva de lugares e regiões ao mercado mundial, através de desiguais fluxos de capitais, matérias primas, mercadorias e informações gerando uma concentração espacial e uma distribuição desigual da renda, dos empregos e dos recursos nos territórios, tanto na escala dos chamados blocos regionais como é o caso da União Europeia, quanto na escala dos países que os integram, ou não.

Tal contexto tem levado ao debate sobre a importância de se promover políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional que promovam ações em prol de maior competitividade dos territórios, mas também que assegurem maior coesão nos territórios nacionais e regionais. Nesse debate, tem vindo à tona a discussão sobre o significado em si do que se entende, mas também do que se espera alcançar com a noção de coesão territorial. Igualmente, não há consenso nesse debate sobre como implementar tais políticas de modo efetivo nos territórios.

Na última década, esse debate tem avançado na União Europeia, resultando inclusive na institucionalização do princípio da coesão territorial com a aprovação pelos países membros, do Tratado de Portugal, em 2007. Desde então, o desafio da

implementação de políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional que promovam a competitividade e a coesão territorial, tem sido permanente. O uso do policentrismo funcional como referencial teórico para se planejar e implementar políticas de ordenamento territorial tem sido valorizado e utilizado pelo principal programa europeu de observação, pesquisa e análise sobre as dinâmicas espaciais visando o planejamento territorial, o ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), em suas recomendações e orientações aos governos nacionais dos países membros (ESPON, 2003).

Durante o primeiro semestre de 2015 tivemos a oportunidade de ampliar os estudos e conhecer melhor a produção científica europeia, notadamente a portuguesa, sobre esse tema e sobre esse debate quando realizamos, com o apoio da CAPES, o nosso estágio de pós-doutoramento, junto ao Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS-NOVA), ligado à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), da Universidade Nova de Lisboa, sob a supervisão da professora e Dra. Margarida Pereira.

O contato mais direto com a produção científica europeia, especialmente a produção dos colegas portugueses, bem como a possibilidade de conhecer as políticas públicas portuguesas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional, possibilitaram conhecer o estado da arte quanto ao referencial teórico e metodológico utilizado nas investigações científicas sobre os temas da coesão territorial, do policentrismo e das redes urbanas regionais, e sua articulação na reflexão sobre os processos e políticas de ordenamento e de desenvolvimento territorial.

Nesse texto, apresentamos algumas reflexões teóricas sobre essa temática resultantes de nossa pesquisa bibliográfica e revisão teórica, bem como da pesquisa documental acerca das principais políticas públicas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional, desenvolvidas naquele período, em Portugal.

Nossas reflexões estão organizadas em três tópicos. No primeiro, apresentamos os conceitos de coesão territorial, de policentrismo e de rede de cidades que têm orientado as políticas

de ordenamento do território e de desenvolvimento regional, no âmbito da União Europeia, e em seus países membros, notadamente a partir de 2007, com o advento do Livro Verde da Coesão Territorial. Analisamos igualmente o modo como esses conceitos têm sido utilizados na fundamentação e implementação das referidas políticas europeias e em Portugal. No segundo tópico, apresentamos brevemente a atual organização territorial de Portugal, e as políticas recentes de ordenamento do território e de planeamento regional, instituídas em três níveis escalares: nacional, com a PNOT; regional com os PROTS, e municipal com os PMOT, e sua interação com a Política de Cidades Pólis XXI, criada em 2007. Por fim, no terceiro tópico, analisamos como as diretrizes e orientações de promoção da coesão territorial através do policentrismo se apresentam em Portugal, abordando alguns aspectos e particularidades dessa política no território.

1. A coesão territorial, o policentrismo e a rede de cidades como fundamentos e diretrizes do ordenamento do território e do desenvolvimento regional na União Europeia e em Portugal

Os objetivos, as diretrizes e os programas das políticas de planeamento e desenvolvimento territorial implementadas nas últimas décadas no âmbito da União Europeia e em Portugal, são orientadas pelo princípio da coesão territorial, como novo paradigma de desenvolvimento do território.

1.1. A coesão territorial

Pode-se dizer que o debate acadêmico e político sobre o conceito de coesão territorial tem sido amplo a partir de muitas e diferentes contribuições em relação ao seu significado, historicidade e aplicabilidade, advindas seja da academia, através da geografia, da economia, do planeamento territorial, seja da política administrativa, através da formulação de termos de

referência e políticas públicas de ordenamento e planejamento territorial.

Se por um lado, seja como conceito ou como objetivo político, a noção de coesão territorial adquire importância e visibilidade, por outro lado, é preciso também reconhecer a falta de consenso em relação ao seu significado conceitual e em relação à sua aplicabilidade analítica e normativa, enquanto princípio. (SANTINHA, 2014).

De acordo com Isabel André (2002) este conceito de coesão territorial adotado apresenta três principais dimensões analíticas que formatam sua matriz conceitual: **a dimensão distributiva** relacionada ao acesso equitativo dos atores e dos lugares e regiões às infraestruturas, equipamentos, ao conhecimento e à informação, numa perspectiva de compensação de desvantagens; **a dimensão relacional** ligada à capacitação individual e coletiva para a integração em redes que possibilitem o empoderamento dos atores e comunidades mais frágeis reforçando suas oportunidades ancoradas no pertencimento territorial; e **a dimensão institucional** vinculada ao papel mediador das instituições locais e regionais na disponibilização dos recursos, na mobilização dos atores e qualificação da governança, através do reforço da participação e da negociação. (Grifos nossos).

A noção de coesão territorial, ao valorizar a importância da dimensão territorial na agenda política surge como guia importante para a compreensão e promoção do processo de desenvolvimento regional.

No âmbito das políticas da Comissão Europeia tal noção surge a partir do conceito de coesão, um dos pilares da própria política de desenvolvimento regional europeia, que, com bem expressa Santinha (2014, p.76):

emerge formalmente em 1986 no Acto Único Europeu, fazendo da coesão social e econômica uma nova competência da União Europeia (EU), com o intuito de se promover o desenvolvimento harmonioso do território europeu. Mas é só com o Tratado de Amsterdã (1997),

que surge, pela primeira vez, o conceito de coesão territorial em num texto oficial. [...] Não é menos verdade que há quatro episódios institucionais recentes que marcam um ponto de não retorno na adoção deste princípio, do ponto de vista da política pública: a publicação da *Agenda Territorial da União Europeia* (primeiro, em 2007, e a versão renovada, em 2011), o lançamento do *Livro Verde sobre a Coesão Territorial* (2008), e a inclusão da Coesão Territorial no Tratado de Lisboa (2009) enquanto 3º pilar de atuação a par da Coesão Económica e da Coesão Social, e, finalmente, o desenho da Estratégia Europa 2020, adotada em 2010, com o intuito de relançar a economia europeia e na qual a coesão territorial surge como um dos principais objetivos a atingir.

Após a crise económica da década de setenta do século passado, a adoção pela Europa e pelos seus países membros de um modelo de desenvolvimento caracterizado pela forte liberalização dos mercados combinado com uma reconfiguração e consequente significativa diminuição do estado providência, gerou importantes impactos negativos na dinâmica territorial. (MEDEIROS, 2005). Tais mudanças contribuíram e privilegiaram um crescimento concentrado nos setores mais competitivos e nas regiões que ofereciam melhores oportunidades (...) “permitindo elevados níveis de crescimento económico, à custa de fortes rupturas sociais e de um aprofundamento das desigualdades regionais e sub-regionais, com o afundamento progressivo dos territórios com maiores debilidades” (ANDRÉ, 2002).

Na escala europeia, nesse contexto de forte concentração económica na região conhecida como “banana azul” ou como “pentágono europeu” constituída pelas cidades de Londres, Paris, Milão, Berlim e Hamburgo, e que em 1999 concentrava 40% da população e 50% do PIB europeu, passou a ocorrer a uma crescente valorização da ideia ou noção de coesão territorial, como objetivo principal a ser perseguido, de modo a promover um desenvolvimento mais equilibrado, entre as cidades e regiões do território da União Europeia.

De acordo com Gil (2009, p.7):

A Coesão Territorial começou por girar em torno de duas grandes dimensões: o combate contra os desequilíbrios territoriais (procurando construir um território mais equilibrado e harmonioso) e a coordenação e articulação de políticas com incidência no território. No entanto, com a passagem dos anos outros temas têm vindo a ser incluídos numa “esfera de ação” da Coesão Territorial, como por exemplo as questões da competitividade económica (esta vertente ganhou força com os objetivos da estratégia de Lisboa), da energia, das alterações climáticas (ambas relacionadas com a estratégia de Gotemburgo), da mobilidade e ainda da demografia (devido ao crescente envelhecimento populacional).

Essa compreensão tem sido valorizada de modo explícito, através da adoção, mais recentemente, do princípio da Coesão Territorial como o novo paradigma de desenvolvimento do território europeu. Enquanto princípio, a Coesão Territorial objetiva o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios (ou seja, um desenvolvimento socioeconómico equilibrado e equitativo), valoriza a sua diversidade e complementaridades, e faculta a possibilidade de a população tirar o melhor partido das características existentes em cada território. (SANTINHA, 2014).

Para Margarida Pereira e Maria Adelaide Carranca (2010, p.421), o conceito de Coesão Territorial, formulado no âmbito da Comunidade Europeia, embora seja amplo e pouco preciso, apresenta-se focado nas seguintes ideias centrais:

Valorização do capital territorial, apostando nas capacidades produtiva e criativa de cada território; acesso justo e equilibrado aos equipamentos, as infraestruturas e ao conhecimento; mobilização da inovação e do conhecimento, do desenvolvimento tecnológico e do reforço da capacidade de empreendedorismo dos territórios; articulação das intervenções setoriais, numa tentativa de fazer prevalecer o interesse do território em detrimento dos interesses setoriais; policentrismo como conceito de estruturação do sistema urbano, não só porque potência um modelo económico mais competitivo, favorecido pelas complementaridades e especializações

potenciadas pela inserção em rede, como pela distribuição mais equitativa de equipamentos públicos.

Farinós (2009, p.26) analisando a construção da noção de coesão territorial a partir da experiência recente da União Europeia, destaca que ela pode ser interpretada simultaneamente, “como um conceito, como uma ideia ou objetivo e como uma política”.

Como **conceito**, a coesão se fundamenta a partir da tradicional e redistributiva política regional europeia, acrescentando a ela, elementos como “a auto-organização, desenvolvimento endógeno, boa governança e competitividade”. Busca-se

um desenvolvimento por sua vez equilibrado e competitivo do território da União Europeia através do aproveitamento do potencial territorial endógeno (em sua diversidade). Para isso necessita de se pôr em prática novas formas de governança: horizontal (coordenação/coerência das políticas setoriais com impacto territorial), vertical-multinível (entre as distintas administrações competentes), o desenvolvimento de acordos de parcerias (entre territórios – cooperação territorial – e entre atores locais, regionais e nacionais implicados – *stakeholders*) e a participação cidadã para a preparação de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável (FARINÓS, 2009,p.25). (Tradução nossa).

Como **objetivo**, a coesão territorial combina solidariedade e justiça com competitividade territorial, exigindo novas formas de governança. A coesão deve confluir o conjunto de políticas europeias com impacto territorial; fundamentalmente a Política Regional Europeia. Para ele: “A coesão territorial reforça e supera, a noção de coesão econômica e social. Integraria planejamento físico e econômico, e também os objetivos de competitividade, equilíbrio e sustentabilidade; se relaciona com a governança territorial e respeita (e aproveita) a diversidade regional”. (FARINÓS, 2009, p.26). (Tradução nossa).

Como **política**, advinda da ratificação do Tratado de Lisboa de 2007, pode-se considerá-la como uma política transversal que

assume uma condição de orientadora para as demais políticas com impacto territorial. Nesse sentido, se apresenta como uma política territorial na escala europeia, com o objetivo de alcançar

um desenvolvimento harmonioso (entre territórios) e integral (economicamente competitivo, socialmente justo e ambientalmente sustentável), por meio do aproveitamento do próprio capital territorial (diverso) de cada espaço, coordenando os esforços de administrações, atores e cidadania para definir estratégias de desenvolvimento territorial pertinentes, mediante a cooperação entre territórios que se associam para poder competir melhor". (FARINÓS, 2009, p.27). (Tradução nossa).

Observando melhor o conteúdo do conceito, do objetivo e da política, apresentados por Farinós, percebe-se a existência de certa contradição entre os propósitos de competitividade e equilíbrio. Como aliar cooperação e equilíbrio entre territórios de modo a assegurar melhores condições de competição para o conjunto desses territórios, ou seja, para o território regional, na medida em que, cada um deles, também objetiva alcançar e obter vantagens competitivas intrarregionais?

Para Farinós (2009, p.27), pretende-se contornar a aparente contradição entre esses objetivos de competitividade e equilíbrio através da instrumentalização/implementação da coesão territorial por meio do desenvolvimento policêntrico. Para ele: "o policentrismo é a manifestação e o instrumento da coesão territorial, que é escolhido por meio da configuração de redes de territórios (incluídos as parcerias urbano-rurais, as redes de cidades, as estratégias de vizinhança, etc.) que cooperam juntos para poder viver e competir melhor".

Nessa mesma direção, Gil (2009, p.9) salienta a importância do policentrismo como estratégia para a obtenção da coesão territorial, ao destacar que:

Ao concentrarem população, serviços, equipamentos e infraestruturas, as cidades são os nós centrais da economia

globalizada e os motores do desenvolvimento económico. O discurso da Coesão Territorial parte desta mesma assunção, mas dá também um claro enfoque às cidades pequenas e médias localizadas junto às grandes aglomerações urbanas. Estas cidades podem desempenhar um papel no crescimento das grandes cidades, através do fornecimento de um leque de serviços especializados, ao mesmo tempo que adicionam massa crítica para viabilizar projetos que individualmente não seriam possíveis. Esta articulação pode mesmo contribuir para o fortalecimento da posição internacional da grande cidade. A cooperação urbana (que se movimenta entre a competição e as complementaridades entre cidades de diferentes níveis) é, portanto, um ponto fulcral para o sucesso de uma eventual política de Coesão Territorial.

1.2. O policentrismo

No contexto da globalização da economia, a integração económica e financeira dos mercados, viabilizada pela difusão do meio técnico-científico informacional, com destaque para as modernas redes técnicas de transporte e de comunicação, tem promovido simultaneamente um alargamento do contexto da produção, e um aprofundamento da especialização produtiva no espaço geográfico. Isso tem exigido níveis mais elevados de produtividade das empresas e melhores condições de competitividade dos países, das regiões e das cidades, engendrando o predomínio de usos corporativos e desiguais do território. (SANTOS, 2000).

Essa dinâmica de desenvolvimento territorial tem se caracterizado pelo agravamento das disparidades territoriais, aumento da fragmentação territorial, ampliação das dependências e pelo reforço das interdependências entre cidades e entre regiões (FERRÃO,1998).

Nesse complexo contexto, Cattán (2007, p. XI) lembra que o conceito de policentrismo, como estratégia de obtenção da coesão territorial, contribui para colocar a reflexão sobre os territórios no centro das estratégias de desenvolvimento na Europa.

Today, in academic debates and public policies reference to polycentric territorial development has some extent, at least in debate, changed the picture. Rather than being viewed in a polarized, pyramidal manner, spatial dynamics are being read in terms of interconnection and articulation. [...] Experts agree to think that the polycentrism is the most promising guiding principle in the search for a balanced and sustainable territorial development. As a process, polycentrism became a major challenge of the policy of regional and spatial planning of the European Union. (CATTAN, 2007, p. XI).

O policentrismo é um dos pilares que fundamentam a nova política europeia de ordenamento e de desenvolvimento territorial. Ou seja, parte-se da premissa de que é condição necessária e estratégica ao desenvolvimento competitivo, equilibrado e sustentável do território, a promoção de sistemas urbanos policêntricos bem distribuídos no território, de modo a viabilizar a integração econômica, a complementariedade e a interdependência das cidades e das regiões, tanto na escala da Comunidade Europeia quanto na dos seus países membros.

Observa-se que a efetivação do princípio da coesão territorial e a operacionalização das políticas por ele orientadas têm ocorrido por meio de um modelo de organização e integração espacial, ancorado no policentrismo. A esse respeito, Pereira e Gil (2010b, p.2), assinalam:

O policentrismo é o modelo territorial da Coesão Territorial, marcando presença nos três eixos de ação propostos no Livro Verde (concentração, conexão e cooperação). A construção de um sistema urbano policêntrico é determinante para o conceito por duas razões: promove um modelo económico mais competitivo, assente em complementaridades e especializações que só a inserção em rede permite, o que é fulcral na economia globalizada; leva a uma redistribuição mais equitativa (assente em complementaridades e na procura de rentabilidade máxima) de equipamentos públicos e de serviços de interesse geral, garantindo uma maior equidade no acesso pela população, outra condição fulcral da Coesão Territorial. Esta lógica deve estar por trás da consolidação do território europeu,

cabendo aos estados-membros o papel de “construir” sistemas urbanos que permitam uma melhor inserção do seu território nas dinâmicas europeias.

A valorização e emprego do policentrismo como modelo estruturante a ser considerado no ordenamento e no planeamento territorial se vincula à perda de importância analítica e operacional do modelo anterior assentado na integração vertical e hierárquica de cidades por ordem de tamanho e funções, advinda da relativização do valor dos fatores locacionais espaciais tradicionais, diante da modernização e expansão das redes técnicas de transporte e comunicação.

O conceito de policentrismo não é novo. Davoudi (2007) nos lembra que ele surge no começo da década de vinte do século passado, com os estudos de Burgess desenvolvidos no âmbito do que ficou conhecido como a Escola de Chicago. Para ela:

Traditionally the concept of polycentricity has been applied at the intraurban scale to challenge the monocentric models which were used in the pioneering work of Ernest Burgess in his famous depiction of the city as a series of concentric circles. In contrast to this definition, a polycentric city is defined as a city which consists of a centre and an organised system of concentrated sub-centres. (DAVOUDI, 2007, p. 65).

A despeito disso, Davoudi nos chama atenção, para os muitos significados associados a noção de policentrismo, dependendo de como a mesma é utilizada. O que, de certa maneira, explica sua polissemia.

Yet, despite its long history and widespread usage, its precise meaning has remained elusive. It means different things to different people: planners use the concept as a strategic spatial planning tool; geographers use it as an analytical tool to explain the dynamics of urban growth; ESDP promotes it as a normative agenda; and, for some it simply represents a symbolic image. Polycentricity also

means different things when it is applied at different spatial scales. (DAVOUDI, 2007, p. 65).

O que de fato é novo, segundo Davoudi (2007) é a crescente difusão, e de certo modo, a ampla popularidade que o conceito adquiriu após a publicação, em 1999, pela Comunidade Europeia do seu Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – EDEC. Neste, o policentrismo adquire um papel estrutural, bem como assume posição central no debate sobre a formulação de políticas públicas e programas de ação territorial, que envolvem estratégias de promoção da Coesão Territorial.

Sobre isso, Medeiros (2005, p.32) assinala que uma das três principais linhas de orientação política estabelecidas pelo EDEC, para a promoção de um desenvolvimento sustentável, redução das disparidades regionais e para o aumento da competitividade, através de uma estrutura espacial equilibrada e harmoniosa, define claramente a necessidade do “desenvolvimento de um sistema urbano equilibrado e policêntrico”.

Assumindo essa ideia como principal diretriz, o EDEC, de acordo com Medeiros, refere que a

criação de diversas zonas dinâmicas de integração económica global, bem distribuídas através do território da EU e que incluam uma rede de acessibilidade internacional às regiões metropolitanas e às suas *hinterlands* (cidades e áreas rurais de diversos tamanhos), irá ter um papel chave na melhoria do equilíbrio espacial europeu”. O EDEC também considera a criação de uma estrutura de povoamento policêntrica em todo o território da UE com um ranking graduado das cidades, como um “pré-requisito fundamental para o desenvolvimento harmonioso e sustentável das entidades locais e regiões e para o desenvolvimento das vantagens de localização reais da UE *vis-avis* com as outras regiões do mundo. (MEDEIROS, 2005, p.33).

Assim, como conceito, “o policentrismo opõem-se ao monocentrismo (caracterizado pela concentração num centro urbano

da gestão territorial e do fornecimento de serviços) e ao crescimento urbano difuso (a estrutura dos centros secundários é diluída num *continuum* espacial sem estrutura)” (Medeiros, 2005, p.32).

Para João Ferrão (2002, p.33), o princípio geral do policentrismo mesmo formulado de modo muito genérico, assume um papel essencial no desenvolvimento territorial europeu, apresentando elementos fundamentais.

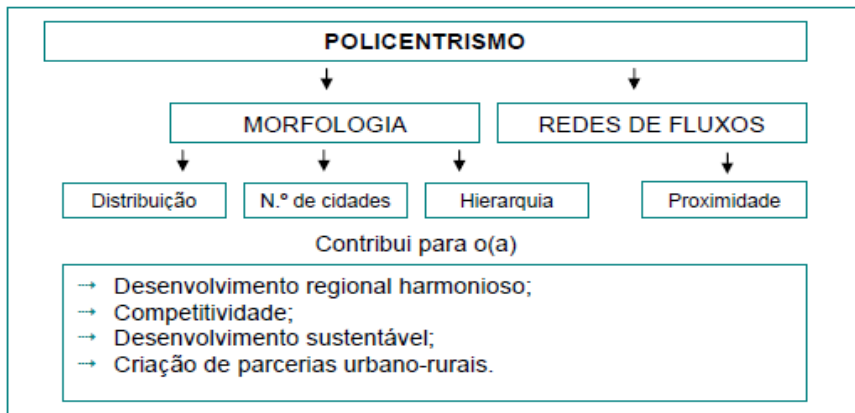
Por um lado, a convicção de que uma Europa mais forte necessita de um maior número de polos capazes de competir com sucesso nos mercados globais. Por outro lado, a ideia de que uma Europa mais equilibrada implica a existência de polos de valia europeia tanto no seu *core* como nas suas várias periferias. Finalmente, a defesa de que uma visão sistémica do conjunto do espaço europeu permitirá recorrer às estratégias transnacionais de cooperação e complementaridade como meio ativo para valorizar de forma mais inteligente os recursos de toda a Comunidade.

Ferrão ainda acrescenta importante contribuição sobre a adoção do policentrismo como princípio e como estratégia do ordenamento do território nos países europeus.

Do ponto de vista territorial, uma Europa mais policêntrica traduzir-se-á, antes de mais, pela consolidação de um arquipélago cujas ilhas correspondem a territórios – essencialmente metropolitanos - bem integrados nos mercados globais e nas redes internacionais de mobilidade, conhecimento e inovação. Mas a aplicação em cascata do princípio do policentrismo significa a replicação do mesmo tipo de organização a escalas sucessivamente mais finas: nacional, regional, metropolitano. A constituição do arquipélago europeu, parte integrante do arquipélago mundial, deverá, por isso, ser capaz de desencadear efeitos de capilaridade às várias escalas geográficas. Na verdade, o processo de construção de um modelo de desenvolvimento policêntrico não se deve restringir aos espaços metropolitanos. Mas, aspecto crucial, não poderá prescindir deles como âncora de primeira grandeza. (FERRÃO, 2002, p.33).

Medeiros (2005), a partir de estudos do ESPON destaca que o policentrismo possui dois aspectos que se complementam. (Figura 1). O primeiro deles se refere à morfologia espacial, ou seja, a distribuição espacial das áreas urbanas em um dado território (o número de cidades, a hierarquia urbana, a distribuição dos núcleos urbanos). O segundo se refere às relações existentes entre as cidades, isto é, as redes de fluxos e a cooperação existente entre elas, que configuram uma dada rede urbana. Tais “fluxos estão geralmente relacionados com a proximidade, através de redes que também podem ser independentes da distância” (MEDEIROS, 2005, p.32).

FIGURA 1 - As dimensões do conceito de Policentrismo.



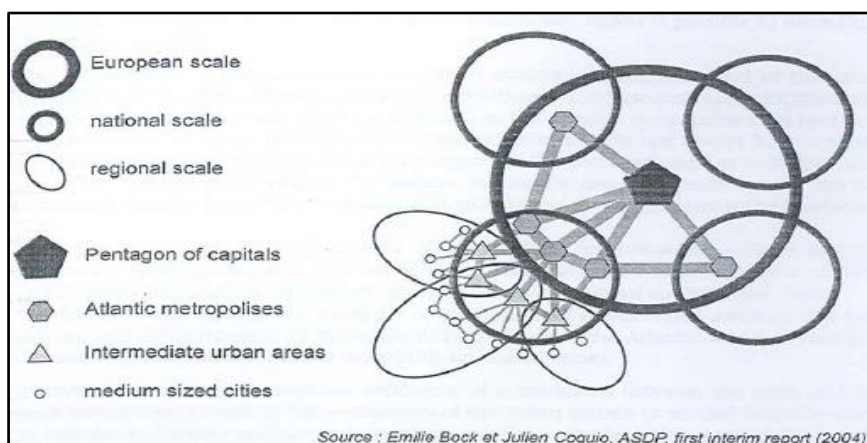
Fonte: Medeiros (2005, p.33).

Um outro importante aspecto a considerar em relação ao policentrismo é que ele, de acordo com Carrière (2007, p.15), “é claramente um modelo de organização espacial multiescalar”. Desde a escala intraurbana, ou da escala da cidade propriamente dita, como desenvolvido nos estudos seminais de Ernest Burgess, o policentrismo também se faz presente, em estudos mais recentes (Davoudi, 2007; Hall, 2006 e 2007; Gloersen,2007) na escala interurbana, onde o foco dos estudos tem sido a região urbana policêntrica (PUR = Polycentric Urban Region). A PUR é definida como uma região com três ou mais cidades que estão

historicamente e politicamente separadas, mas apresentam razoável proximidade uma da outra, e apresentam um alto grau de interconexões funcionais e complementaridades. Um terceiro nível escalar, se refere a escala inter-regional, em que o policentrismo está sendo usado para mostrar e explicar a expansão da escala do crescimento urbano, da urbanização e da coalescência das áreas metropolitanas nos territórios nacionais. Por fim, também na escala continental, ou regional-nacional, como expresso no nível da Europa, o uso do policentrismo permite tanto verificar que as forças de aglomeração urbana têm levado ao desenvolvimento desigual do território, com a coexistência de um lado, de uma área central próspera (principais metrópoles europeias), e de outro, de uma periferia menos desenvolvida. (DAVOUDI, 2007).

Nessa perspectiva, Carrière (2007) ao analisar as tipologias urbanas e a construção de perspectivas espaciais policêntricas na periferia ocidental da Europa, mais exatamente na área Atlântica, igualmente identifica diferentes níveis escalares de organização e de análise do policentrismo no território. A figura 2, ilustra bem esses diferentes níveis escalares de análise do policentrismo.

FIGURA 2 - Os links entre os quatro níveis de análise: As escalas do policentrismo.



Fonte: CARRIÈRE (2007, p. 17).

Carrière (2007), com o objetivo de desenvolver uma avaliação estratégica do sistema urbano atlântico e da estrutura da área territorial dessa parcela da Europa, identifica quatro níveis de análise espacial, correspondendo a quatro níveis do sistema urbano e regional, sem que, no entanto, eles correspondessem com alguma divisão administrativa.

we focus on the urban system and the part played by the different levels of the urban hierarchy in the spatial organization of a macro-region such as the Atlantic Area. Secondly, we include both aspects of polycentrism: the “morphological” and the “relational” aspects. This means that the presence of several big cities (morphological polycentrism) inside a macro-regional of this type does not on its own constitute a sufficient condition for promoting the development of a world economic integration zone, able to be a counterweight to the “pentagon” (the set of the richest European regions). In order to bring about balanced development in Europe, there must also be strong interactions between the centers within a region, and some determination to cooperate between cities and between cities and regions, on all scales. (CARRIÈRE, 2007, p. 15 - 16).

Nessa perspectiva o policentrismo é tido então como o modo de viabilizar, como uma maneira de alcançar quer uma distribuição espacial mais equilibrada de desenvolvimento, quer um nível mais elevado de competitividade territorial. (MEIJERS e ROMEIN, 2003). Tal concepção tem como princípio básico a compreensão de que as redes urbanas e os sistemas urbanos caracterizados por várias cidades médias relevantes apresentam-se mais competitivos do que aqueles sistemas urbanos que apresentam o domínio de apenas uma grande cidade, na medida em que dessa forma estimulam e promovem melhor o desenvolvimento das regiões circundantes a esses centros.

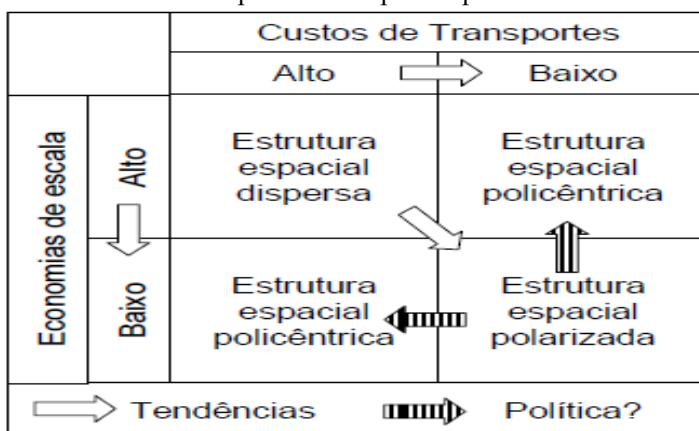
Na escala regional, o policentrismo ocorre quando duas ou mais cidades possuem funções econômicas complementares advindas de uma divisão territorial do trabalho mais dinâmica e

complexa, e quando cooperam entre si através de diferentes fluxos e níveis de cooperação. (MEDEIROS, 2005).

Segundo o ESPON (2003), é preciso compreender a importância de se promover e estimular o desenvolvimento de competências e atributos regionais especializados, cujas relações de sinergia e de cooperação entre os diversos lugares do território regional, devem se dar, ou serem viabilizados, através de redes regionais.

Nesse sentido, o policentrismo deve ser pensado mais do que apenas em sua dimensão formal, expressa através da sua morfologia espacial, constituída de diversas cidades, de dimensões variadas, que se articulam em rede. Deve sobretudo ser pensado como condição, meio e reflexo das relações de cooperação através da interação espacial e da complementaridade de funções urbanas que as redes urbanas possibilitam e viabilizam no território. Tais redes urbanas, segundo o ESPON (2011), e observando as características do espaço europeu e as estratégias de desenvolvimento regional para o espaço comunitário europeu, podem ser dos seguintes tipos: a) redes especializadas ou temáticas; b) redes de cooperação estratégica entre clusters de cidades através de fronteiras administrativas nacionais; e c) redes urbanas transnacionais ou transfronteiriças.

FIGURA 3 - Tendências espaciais e respostas políticas.



Fonte: ESPON (2003) apud MEDEIROS (2005, p.34)

A base teórica que sustenta tal compreensão do papel estratégico do policentrismo, e nele das redes urbanas, como vetores para a promoção sustentável do desenvolvimento territorial, é a que está baseada na relação entre custos de transportes e economias de escala existentes num dado território. A figura 3, elaborada por Medeiros (2005), com base nos estudos do ESPON (2003), procura ilustrar melhor essa interação.

O desenvolvimento de sistemas urbanos ou de redes urbanas regionais policêntricas “têm uma maior probabilidade de ocorrer se, por um lado, se verificar uma combinação entre baixos custos de transporte e baixas economias de escala, ou por outro lado, caso se verifique uma combinação entre altas economias de escala e elevados custos de transporte” (MEDEIROS, 2005, p.34). Para o ESPON essa deve ser a orientação a ser perseguida pelas políticas públicas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional na escala da União Europeia e na escala dos territórios nacionais dos seus estados membros.

1.3. A rede de cidades

O desenvolvimento de sistemas territoriais policêntricos está associado às redes urbanas que por sua vez também estão relacionadas com aprofundamento de formas de gestão do território mais compartilhadas com o objetivo de maior eficiência, e de obtenção de maiores níveis de sinergias, externalidades, complementaridades e economias de escala.

A opção por estimular a constituição de redes urbanas decorre de uma mudança, segundo Fonseca e Ramos (2011, p.38):

do paradigma da organização do espaço, que privilegia as configurações territoriais policêntricas, em detrimento das formas monocêntricas. Mas também da necessidade de tornar os espaços urbanos mais competitivos e inovadores, de forma a fazer face à concorrência que cada vez mais se processa a nível mundial. E ainda para dar cumprimento a uma tendência de maior descentralização

administrativa, através de novas formas de governança urbana, que tirem partido do *know how* e do contributo de vários stakeholders na definição das estratégias de desenvolvimento territorial.

Como bem destaca Dias (2005) e Musso (2001) o conceito de rede tem sido historicamente muito utilizado, com diferentes acepções, na explicação de diferentes fenômenos existentes na realidade, notadamente no período contemporâneo onde assistimos uma mais complexa lógica de organização e funcionamento da sociedade e do território, marcada sobretudo por uma crescente aceleração de fluxos de natureza distinta, e pela desigual interação entre os lugares e regiões.

Em relação ao conceito de rede urbana também há diferentes elaborações e interpretações, como já bem demonstraram Corrêa (1990 e 1996) e Santos (1990) evidenciando sua diversidade e que o mesmo é um conceito ainda em construção.

Todavia, dentre esse conjunto de definições conceituais sobre a rede urbana podemos identificar aquelas que, em nosso entendimento, mais se aproximam do sentido que fundamenta a ideia do policentrismo, acima apresentada. Uma primeira contribuição é a de Albrechts & Lievois (2002) que pensam que a rede urbana é definida como um conjunto de cidades articuladas entre si, e com um ou mais objetivos comuns. A probabilidade desses objetivos serem alcançados, está diretamente relacionada com o nível de cooperação desenvolvidos entre as cidades.

Já para Camagni & Capello (2004, p.512) as redes urbanas “são sistemas de relacionamentos e de fluxos, de natureza essencialmente horizontal e não hierarquizada, estabelecidos entre centros complementares e similares, que proporcionam externalidades e economias ao nível de especialização/complementaridade/divisão espacial do trabalho e de sinergias/cooperação/inação”.

Nessa mesma perspectiva, Schindegger e Tatzberger (2005) entendem que as redes urbanas apresentam três características principais: 1) a existência de infraestruturas como as redes de

transportes, telecomunicações e energia entre as cidades; 2) os fluxos de população, de produtos e mercadorias, de informações e de energia entre as cidades; 3) a existência de modos ou formas espontâneas ou institucionalizadas de cooperação entre as cidades.

Dentre essas características, cabe destacar a capacidade e mesmo condição de cooperação interurbana, como um dos elementos que tem sido estimulado e institucionalizado no âmbito das políticas europeias de ordenamento territorial e desenvolvimento regional.

De acordo com Fonseca e Ramos (2011) existem variadas formas de cooperação interurbana, como os convênios e/o protocolos de cooperação e de amizade, as geminações e as redes urbanas. No caso das redes urbanas, consideram-se duas tipologias, como assinalado por (Leitner et al., 2002): as redes temáticas e as redes de proximidade. As redes urbanas temáticas são multilaterais, podendo envolver um grande número de cidades, e uma maior dimensão territorial. Já as redes de proximidade constituem o principal exemplo ao nível da cooperação interurbana, pois exigem um maior nível de cooperação entre as cidades parceiras. Tendo por base a proximidade geográfica existente entre as cidades que constituem essas redes, as mesmas buscam através de acordos institucionais promoverem e mesmo ampliarem a competitividade territorial.

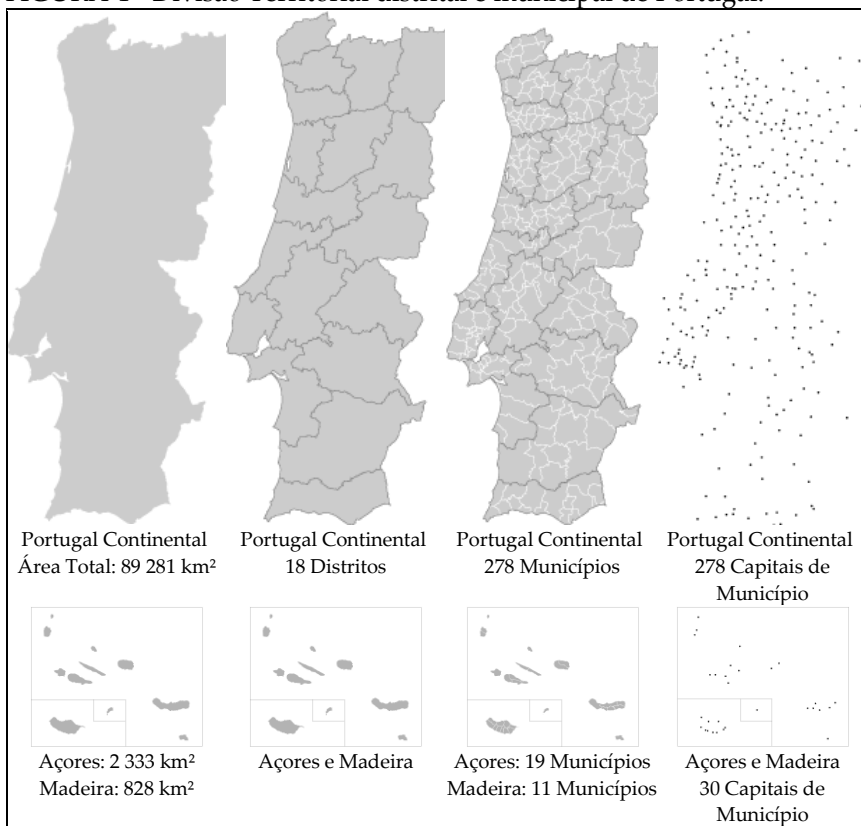
2. A organização territorial de Portugal e sua política de ordenamento do território

O território de Portugal é constituído de 18 distritos administrativos na parte continental e de 02 regiões autónomas (os arquipélagos de Açores e Madeira). Cada um dos 18 distritos administrativos é constituído de municípios, e estes de freguesias.

Os Distritos foram criados em 1835 e, apesar de sua importância ter diminuído, permanecem ainda como a mais relevante divisão de 1.º nível no Continente. Mesmo que sua extinção tenha sido prevista em várias reformas administrativas e

até na atual Constituição Portuguesa, atualmente ainda serve como base para a regionalização de uma série de utilizações administrativas, que incluem por exemplo os círculos eleitorais para a Assembleia da República. (LIMA, 2008).

FIGURA 4 - Divisão Territorial distrital e municipal de Portugal.



Fonte: Manuel Lima, 2008.

Em cada distrito, existe uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios e um conselho presidido pelo governador civil, que representa o Governo e exerce os poderes de tutela na área do distrito. (INE, 2015). Ocorre que a figura do governo/governador civil já não mais existe, e ainda por conta da lei 75/2013 que dá continuidade a reorganização

administrativa, verifica-se na atualidade uma maior importância das Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais em detrimento dos distritos.

A figura 4 ilustra melhor a divisão territorial de Portugal em sua parte continental e dos arquipélagos, através da representação dos distritos e municípios existentes no território.

A excessiva fragmentação da gestão do território e a pulverização da ação de governo através do expressivo número de municípios existentes no território de Portugal, tem igualmente alimentado o debate sobre a importância da criação de um nível intermediário de administração, através da criação de regiões administrativas. Sobre essa questão, merece destaque a contribuição de Poeira (2015, p.4):

Muitas têm sido as propostas de reorganização territorial no sentido de criar níveis regionais de administração, no sentido de se ultrapassar a 'excessiva' dispersão local do poder e da capacidade de decisão, reconhecendo-se que, em muitos casos, o déficit de massa crítica local em recursos e pessoas, condena à ineficácia muitas políticas e medidas de desenvolvimento, tendo em conta a necessidade de afirmação e representação no espaço da Europa Comunitária em que, maioritariamente, as escalas de decisão são diferentes.

Prevista na Constituição de 1976, as Regiões Administrativas ainda não foram instituídas. O referendo que ocorreu em 1998 teve baixa participação dos eleitores e não foi efetivado.

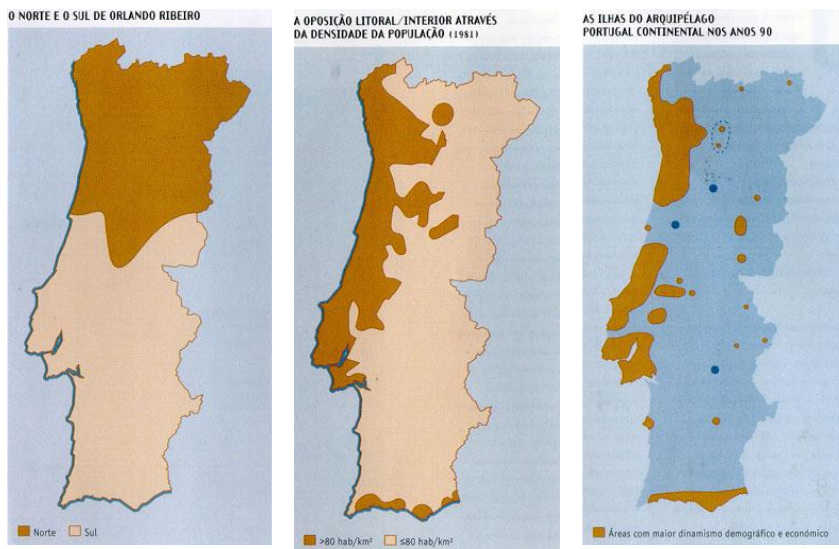
2.1. A política de ordenamento territorial em Portugal

O território continental português tem apresentado uma dada organização territorial cuja evolução tem se caracterizado pelo reconhecimento da existência de importantes divisões regionais, cujos aspectos principais que lhe dão sentido, são diversos, e cuja natureza e gênese, são diferentes, refletindo os diferentes momentos do processo de desenvolvimento territorial do país.

(FERRÃO, 2000). Tais oposições ou divisões regionais expressam olhares e percepções territoriais distintas e sucessivas, e acabam por traduzir bem, a visão, seja do senso comum, como dos intelectuais, sobre os contrastes regionais e as configurações espaciais que o território português apresentada em seu processo de desenvolvimento.

A figura 05, organizada por Ferrão (2000), ilustra bem essas divisões/oposições do território continental português, em sua percepção e representação cartográfica.

FIGURA 5 - Portugal continental: Tipos de divisão/oposição regional.



Fonte: FERRÃO (2000, p.1).

Uma primeira divisão tem origem e sustentação nas características geográficas e nas tradições históricas da formação do país, resultando, sobretudo na oposição secular entre o Norte e o Sul do país, ou como assina Ferrão (2000, p.1) “na oposição entre o Norte Atlântico e o Sul Mediterrâneo”. Para ele:

É o Portugal descrito por Orlando Ribeiro: um país fortemente rural em que a paisagem, o sistema de povoamento e a estrutura da propriedade, para invocar apenas três aspectos, permitem identificar complexos regionais com singularidade própria. A história molda-se à geografia, os homens e as culturas ao ambiente. A tradição surge, neste contexto, como a manifestação mais clara dos equilíbrios, produzidos de forma lenta e contingente, que o homem vai estabelecendo com o meio em que habita e onde desenvolve a sua actividade.

A segunda divisão regional corresponde ao novo período de desenvolvimento da economia portuguesa caracterizado pela modernização da economia nacional iniciada a partir da década de 1960. Nesse novo momento, “Mais do que a oposição entre um Norte Atlântico e um Sul Mediterrâneo, é o contraste entre um litoral que concentra o essencial dos dinamismos de crescimento e um interior repulsivo e estagnado que ganha relevo, primeiro no mundo académico, mais tarde para o grande público”. (FERRÃO, 2000, p.2).

Assim, há uma nova leitura, uma nova percepção de como o território português se apresenta, nesse novo período histórico, em que a dimensão econômica supera a perspectiva histórica e geográfica anterior, como bem destaca Ferrão (2000, p.2):

O Portugal histórico-geográfico, em que a tradição e o ambiente constituem os factores explicativos principais, dá lugar a um Portugal económico-demográfico radicalmente segmentado em dois: uma faixa litoral entre Braga e Setúbal (com uma pequena réplica na costa algarvia), que se moderniza e desenvolve, porque se industrializa e terciariza; um interior alargado a todo o resto do país, que estagna e perde população, porque se mantém rural.

Uma terceira divisão ou oposição regional no território tem a ver com a diferença entre o conteúdo urbano e rural do território que se impõe com o desenvolvimento da rede urbana nacional, e sua relação com a perspectiva policêntrica de organização do território, que mais recentemente tem orientado a dinâmica de

organização do território na Europa e em Portugal. Afirma-se nesse período contemporâneo uma configuração espacial na forma de um arquipélago constituído por uma rede de cidades funcionalmente conectadas por fluxos materiais e imateriais.

De acordo com Ferrão (2000, p.03), se nas divisões anteriores

as oposições Norte/Sul e litoral/interior têm um aspecto em comum: constituem partições do território nacional assentes numa perspectiva de contiguidade física do espaço geográfico. [Em que] o país é visto como um *puzzle*, cujas peças regionais são diferentes em número e em configuração mas que, em ambos os casos encaixam umas nas outras. [Nessa terceira divisão] o contraste urbano/rural, (...) pressupõe não um espaço geográfico mas antes um espaço topológico, constituído por pontos (cidades) que contactam directamente entre si ignorando as áreas intersticiais que as separam. Esta configuração relaciona-se, sobretudo, com o funcionamento mais sistémico dos vários centros urbanos num quadro marcado pela reformulação das acessibilidades interurbanas e pela expansão das novas tecnologias de informação e comunicação.

Para Ferrão (2000) essas três oposições ou divisões regionais devem ser vistas no contexto histórico de tendências dominantes que foram se apresentando em determinados períodos quanto ao tipo de inserção económica e geográfica internacional que o país deveria ter, nos últimos cem anos. Para ele: “Estas tendências têm evoluído em torno de três tensões principais: autocentramento *vs.* abertura ao exterior, atlanticidade *vs.* continentalidade e, finalmente, lógicas de proximidade *vs.* lógicas de inserção em redes globais. (...) Cada um destes contextos integra e valoriza de forma distinta as várias parcelas do território nacional e, por isso, condiciona desigualmente os diversos tipos de oposição interna atrás identificados”. (FERRÃO, 2000, p.5).

Nesse quadro de distintas e sucessivas percepções seja do senso comum como dos pesquisadores sobre as desigualdades territoriais, os contrastes regionais e os principais desafios e obstáculos a serem superados para assegurar um melhor dinâmica de desenvolvimento

territorial, especialmente em um contexto de democratização do país e de integração do país à União Europeia, as políticas públicas de ordenamento territorial apresentaram mudanças em sua concepção e implementação, nos últimos vinte anos.

Sobre esse processo, Fadigas (2015) assinala que a deflagração da Revolução em 25 Abril de 1974, pondo fim ao estado ditatorial de Salazar, trouxe as questões ligadas à apropriação e ao uso do solo urbano para o centro do debate político, notadamente numa perspectiva de valorizar a dimensão territorial e de contribuir para o desenvolvimento econômico e para a melhoria das condições de vida de grande parte da população portuguesa. O período que se seguiu envolveu acirradas disputas políticas e ideológicas sobre a questão do urbanismo e da apropriação do solo urbano, num contexto de agudização das lutas sociais e de alto déficit habitacional.

Todavia, foi apenas a partir da promulgação da Constituição da República de abril de 1976, que o país encontrou relativa estabilidade política e normalidade constitucional para avançar na regulação das demandas sociais e econômicas relativas ao uso, apropriação do solo urbano e ao planejamento territorial. A criação da Lei de Solos em novembro de 1976, e da Lei das Autarquias Locais, em outubro de 1977, promoveu uma importante descentralização da política pública de uso e apropriação do solo urbano, bem como do planejamento territorial municipal, que a partir de então passavam a ser conduzidas pelos governos municipais, eleitos pela população. Tais planos diretores municipais pretendiam ser os primeiros instrumentos de ordenamento territorial do país, ainda que circunscrevessem à escala local. A complexidade que envolvia a construção desses planos, aliado à limitação de quadros técnicos e à pré-existência de um sistema burocrático de planificação territorial pouco ajustado e em sintonia com o novo estado democrático, representaram fortes obstáculos para sua efetivação (FADIGAS, 2015).

Na escala regional, em 1979 foram criadas as Comissões de Coordenação Regional com o objetivo de promoverem a

coordenação das ações dos municípios e estabelecer as bases para a articulação na escala regional das políticas territoriais. Em 1983, um decreto lei institucionalizou a criação de planos regionais de ordenamento do território, prevendo que os mesmos devessem incorporar não apenas a política de distribuição demográfica e de atividades econômicas, mas também a dos usos agrícolas e florestais, das áreas de interesse para a conservação natural e biodiversidade, das infraestruturas e da ocupação urbana. (FADIGAS, 2015).

Duas outras ações políticas foram importantes na construção de um novo quadro institucional de apoio e promoção da política nacional de ordenamento do território. A saber: a criação em 1985 do Ministério do Planeamento e de Administração do Território, e a instituição, em 1986, da Direção Geral do Ordenamento do Território. Tais ações e políticas criaram as bases iniciais para a constituição de um primeiro sistema de gestão do território que passava a ser implementado no território português, e que perdurou até a aprovação, em 1998, da Lei de Bases do Planeamento e Ordenamento Territorial e Urbanismo - LBPOTU.

De acordo com Amaral (2010) e Fadigas (2015), o período entre 1985, ano da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, e 1995 caracterizou-se por intenso investimento público em obras de infraestrutura e equipamento do território continental, sobretudo através da expansão e modernização da estrutura viária (sistema rodoviário), pela abertura da economia ao capital internacional e pela desnacionalização de setores da economia nacional (refino de petróleo, petroquímica de base, siderúrgica, produção e distribuição de gás e energia eléctrica, e telecomunicações), e pela ampliação do papel da iniciativa privada e do mercado no desenvolvimento económico e na modernização do país.

As transformações económicas e sociais que o país passou a apresentar igualmente tiveram um rebatimento no território com a intensificação dos processos de urbanização, de metropolização, de reestruturação do mercado de trabalho e das funções dos espaços

urbanos, desigualmente integrados ao mercado global, a sobrecarga do sistema de abastecimento, circulação e transporte, e o esvaziamento das áreas rurais.

Nesse novo contexto, de intensas e rápidas transformações econômicas, sociais, “o sistema então vigente de planos com intenções reguladoras do uso e da transformação do uso do solo e de harmonização do ordenamento e desenvolvimento do território já não era mais suficiente. (...) A gestão do território começava a exigir mais que a regulação da urbanização e da edificação”. (FADIGAS, 2015, p.151).

A preocupação em buscar atenuar os desequilíbrios regionais, resultantes do processo de desenvolvimento desigual do modo de produção capitalista no território português, acentuado com sua integração ao mercado global, através do ingresso na União Europeia, e ao mesmo tempo, a necessidade de reorientar a política pública de ordenamento e de planejamento territorial portuguesa de acordo com os princípios e diretrizes definidas pela União Europeia, de modo atender as exigências para se habilitar a receber recursos para investimentos do Fundo de Desenvolvimento Regional da Europa, levaram à construção e implementação de um novo sistema de gestão territorial.

Esse novo sistema de gestão territorial tornou-se realidade em 1998, com a publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU). De acordo com Caldeira (2008), dentre os principais pressupostos dessa nova política pública estão:

- A constituição de um Sistema Nacional de Gestão Territorial, em que a função, estrutura e o processo de planejamento e de ordenamento territorial sejam organizados e implementados nos três níveis territoriais: o nacional, o regional e o municipal, conformando um sistema de ordenamento e gestão pública do território de abrangência nacional;

- A implementação de mecanismos eficazes de coordenação e articulação entre as várias instâncias administrativas e

organizações que atuam no âmbito ordenamento do território, e entre os vários tipos de instrumentos de gestão territorial;

- Estabelecer uma divisão de atribuições e ações entre níveis de planeamento, bem como a atribuição de funções diferenciadas de ordenamento e gestão territorial nas diferentes escalas territoriais (municipal, regional, nacional);

- Integração dos instrumentos de política setorial como elementos constitutivos do sistema de gestão territorial;

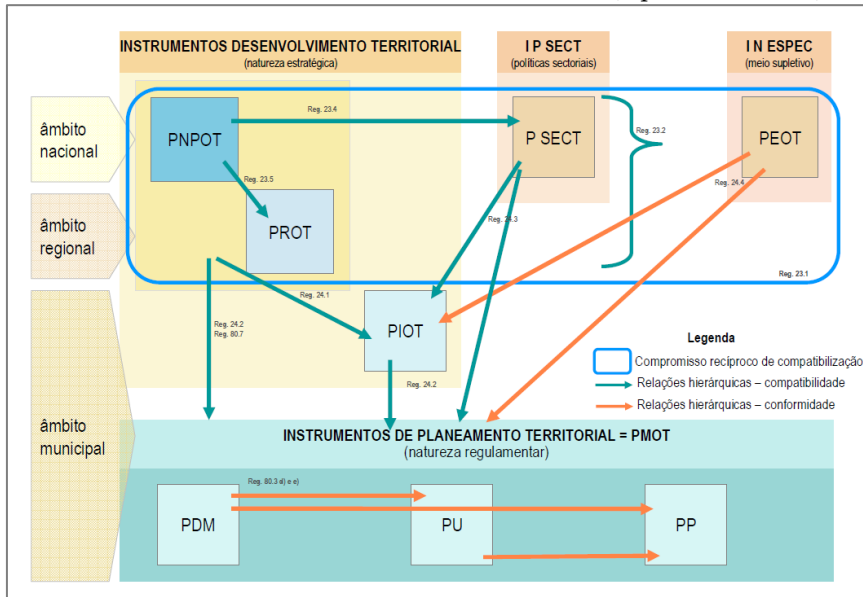
- Associação e articulação entre as estratégias de desenvolvimento territorial e os modelos de planeamento e ordenamento territorial e de urbanismo, superando a dicotomia entre planeamento/plano territorial e planeamento/plano de desenvolvimento econômico e social.

Caldeira (2008, p.8) sintetiza bem a estrutura de funcionamento desse novo sistema de gestão do território.

A LBOTU consegue esta divisão do trabalho entre escalas de ordenamento através de uma tipologia de planos com funções principais diferenciadas. Por um lado, os instrumentos de desenvolvimento territorial apresentam uma vocação principal na definição de opções estratégicas de ordenamento e de gestão territorial. Por outro lado, os instrumentos de planeamento territorial apresentam uma vocação principal de natureza regulamentar e orientada para a operacionalização da gestão urbanística. Por sua vez, ainda no âmbito nacional, os instrumentos de política setorial tem como função a programação e articulação das políticas setorial com incidência na organização do território e, por último, os instrumentos de natureza especial, apresentam-se como um meio supletivo na prossecução de interesses nacionais, nomeadamente, em domínio da defesa dos recursos naturais. Este princípio de divisão de tarefas entre escala de planeamento encontra-se também estabelecido no conjunto de planos municipais de ordenamento do território através da diferenciação das funções entre o PDM, PU e PP.

A figura 06 ilustra os principais elementos constitutivos desse novo sistema de gestão territorial adotado em 1998 em Portugal, identificando os tipos de planos e a natureza das relações entre eles.

FIGURA 6 - Sistema Nacional de Gestão Territorial (Após a LBPOTU).



Fonte: Caldeira (2008, p.6).

Os instrumentos de planeamento territorial que estruturam hierarquicamente o sistema de gestão territorial são o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT). O PNPOT estabelece as orientações em âmbito nacional de um modelo de organização espacial que integra o sistema urbano, as redes do sistema viário, as infraestruturas, equipamentos, áreas rurais, patrimoniais e ambientais de interesse nacional, bem como se constitui em instrumento de cooperação com os demais estados membros da União Europeia em relação à organização territorial comunitária europeia. (FADIGAS, 2015).

Por sua vez, os PROTs, seguindo as diretrizes e recomendações do PNPOT orientam a política e as ações de ordenamento do território na escala regional, definindo redes regionais de infraestruturas e transportes, e simultaneamente, também são referências para a construção dos planos municipais de ordenamento do território, constituídos pelos planos diretores, planos de urbanização e de pormenores. Já os PIOT, até 2014, eram de elaboração facultativa, tendo como objetivo a articulação estratégica entre áreas territoriais interdependentes, que demandavam ações integradas de ordenamento territorial. (FADIGAS, 2015).

Margarida Pereira (2009, p.824) apresenta uma avaliação crítica sobre o papel e a implementação desse novo sistema de gestão territorial.

A LBPUTU de 1998 colocou o território na agenda política e criou as bases de um sistema de planeamento multinível, estruturado e articulado. Este permitiu um salto qualitativo sob o ponto de vista formal, mas ainda persistem muitas debilidades na articulação intersetorial e interníveis. O trabalho produzido nos últimos 30 anos permitiu consolidar uma cultura do Plano (Plano-Produto), mas não uma cultura de Planeamento (Plano-Processo).

Para ela há ainda diferentes limitações que dificultam a plena implementação dessa política pública de ordenamento territorial no país, a saber:

- a tendência para o desaparecimento daquela mediação na execução do plano, agravada quando as entidades executoras não estiveram envolvidas na sua concepção, o que justifica o alheamento e até oposição (regularmente) verificados;
- a sobreposição de orientações por diversas entidades públicas para o mesmo território, por vezes contraditórias e até incompatíveis, sem estruturas de concertação (ou ineficazes, quando existentes);
- as alternâncias de governo por força dos ciclos eleitorais (nacionais e locais, também regionais nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira) agravam a instabilidade, dada a prática corrente de quem chega, preterir a continuidade dos processos em curso, mesmo que

alvo de (re) ajustamentos, ao colocar em causa o trabalho produzido. (PEREIRA, 2009, p.824).

Embora a atual Constituição Portuguesa (1975) estabeleça que o ordenamento do território é uma função pública e tarefa fundamental do Estado, a política pública de ordenamento territorial se apresenta, de acordo com Ferrão (2011, p.25) como “uma política duplamente “fraca”: fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efetivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada a sua vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objetivos e princípios de ordenamento do território. ”

Ferrão (2011, p.25) destaca alguns fatores internos e externos que contribuem para fragilizar a política de ordenamento do território. “A existência de um sistema jovem de ordenamento do território, mas precocemente descredibilizado e de uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada”. Mas, segundo ele, o que é tão ou mais decisivo nesse quadro “são o predomínio de uma cultura política e administrativa pouco favorável à coordenação intersetorial de base territorial e a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território robusta”. Um outro aspecto importante se refere “a inexistência de competências formais da União Europeia em matéria de ordenamento do território” (FERRÃO, 2011, p.5).

3. Coesão Territorial, Policentrismo e Redes Urbanas Regionais em Portugal

Nesse tópico apresentamos algumas considerações mais gerais sobre o modo como a política de ordenamento do território em Portugal se efetiva no território, buscando articular os princípios da coesão territorial e do desenvolvimento urbano policêntrico estabelecidos pelas diretrizes de planeamento e desenvolvimento

territorial da União Europeia, através do EDEC em 1999 e da Agenda Territorial de 2008.

Para tanto, analisamos o modo como se deu a articulação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROTs) através da Política das Cidades, mais especificamente do Programa Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação – RUCIS, que se caracterizam como redes urbanas de proximidade.

Em Portugal, as redes urbanas de proximidade, constituídas por cidades que integram o mesmo território regional e articuladas pelas redes de transporte e de comunicação são um dos modelos policêntricos que foram fomentados pela política europeia de planeamento e desenvolvimento territorial, através do Programa Polis XXI. O foco da política foi financiar projetos de cooperação entre cidades que buscavam desenvolver as potencialidades regionais bem como a competitividade e a inovação, buscando assim operacionalizar o princípio da coesão territorial e promover o desenvolvimento regional na escala sub-regional. (PEREIRA e GIL, 2010a).

3.1. O PNPOT e o Sistema Urbano Nacional e sua relação com o PÓLIS XXI e as RUCIS

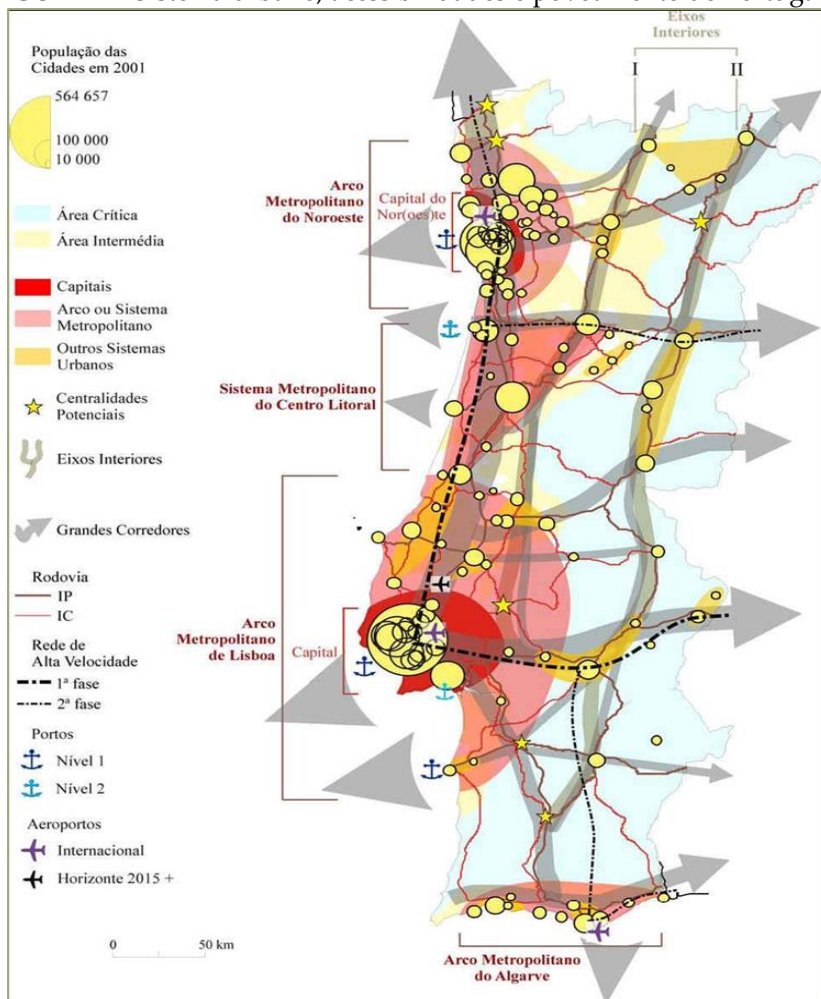
O PNPOT, alinhado com e tendo por base os objetivos do EDEC, valoriza o policentrismo, a competitividade, e o reforço a infraestrutura de suporte (equipamentos, transportes, energia e comunicação) e integração como principal estratégia para a promoção da coesão territorial e redução das assimetrias regionais.

De acordo com o PNPOT, para que Portugal seja equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar o modelo de organização do território e o programa de políticas, devem optar, dentre outras, pelas seguintes estratégias:

- Definir o sistema urbano como orientador da configuração das redes de infraestruturas e equipamentos coletivos cobrindo o conjunto do território;

- Promover redes de cidades regionais policêntricas, complementares e especializadas, que qualifiquem os serviços prestados à população e às atividades econômicas;
- Valorizar a diversidade dos territórios e a articulação das cidades com as áreas rurais, garantindo em todo país o acesso ao conhecimento, serviços coletivos e boas condições de mobilidade e comunicação. (PNPOT, 2007).

FIGURA 7 - Sistema urbano, acessibilidades e povoamento de Portugal.



Fonte: PNPOT, 2007.

A figura 07 traz uma representação cartográfica do sistema urbano de Portugal continental utilizada como referência para ilustrar os principais elementos e eixos que estruturam a PNPTOT, bem como para destacar as principais regiões e áreas territoriais a serem revitalizadas com essa política nacional de ordenamento do território.

Podemos identificar duas dinâmicas estruturais caracterizam o atual sistema territorial do continente português. Uma primeira que se refere a um intenso processo de “litoralização” do país, composto por quatro arcos metropolitanos. E, uma segunda, através da identificação de novos focos de urbanização no interior do território, onde surgem, entre algumas destas cidades e vilas, subsistemas regionais de tipo policêntrico. Apesar dessa dualidade estrutural, observa-se também que a configuração espacial do sistema urbano nacional português assume claramente a forma de um arquipélago.

Pode-se também observar a intensificação do processo de metropolização nessa faixa litorânea do território, comandado pela cidade de Lisboa, no centro-sul e pela cidade do Porto, ao norte, afirmando assim uma importante bipolarização no território. Uma outra constatação, se refere a importância de cidades médias no funcionamento da rede urbana promovendo novas centralidades regionais, como são os casos, no Sul, das cidades de Faro, Beja e Évora, no centro, de Coimbra, Viseu e Castelo Branco, e no Norte, de Braga e Bragança.

Carmo (2014, p.60), analisando esse mesmo mapa, auxilia nossa compreensão, através de uma, embora longa, importante interpretação, sobre a dinâmica desse processo de desenvolvimento do sistema urbano português.

Os arcos tendem a expandir-se geograficamente em duas direções essenciais: (a) reforçam o âmbito da litoralização ao envolverem áreas litorais cada vez mais distantes, de que é exemplo a metade norte da costa litoral alentejana para o caso do arco metropolitano de Lisboa; (b) penetram gradualmente em zonas localizadas no interior, como acontece com parte do Ribatejo e do Alentejo Central no que concerne ao mesmo arco. O abrangimento e conseqüente inclusão de

novos espaços na área de influência dos respectivos arcos metropolitanos têm por base um conjunto de interdependências (de cariz demográfico, socioeconómico, funcional e também de mobilidade) que se geram entre as povoações mais urbanizadas. Ou seja, a erupção de certos subsistemas urbanos de nível regional, que tradicionalmente se encontravam fora das áreas metropolitanas, resulta em parte da intensificação das interações que são estabelecidas com os territórios mais centrais, nomeadamente com as maiores cidades. Estas relações são fortemente aglutinadoras, pelo facto de reforçarem os eixos e as interdependências entre o centro e algumas zonas mais periféricas e, ao mesmo tempo, marcadamente centrífugas, de forma a contribuírem objetivamente para a expansão espacial dos próprios arcos metropolitanos.(...) Por outro lado, no que diz respeito ao interior do país, aposta-se claramente num número significativo de cidades e vilas, atribuindo-lhes um papel de relevo enquanto motores de desenvolvimento das diversas regiões sem que se integram. A perspectiva vai no sentido de que estas “ilhas” urbanas, rodeadas a maior parte delas por espaços rurais em declínio, se dotem dos mecanismos necessários para poderem cooperar entre si, criando uma série de competências que se complementem e que propicie o intercâmbio regional e, eventualmente, internacional. (CARMO, 2014, p. 60).

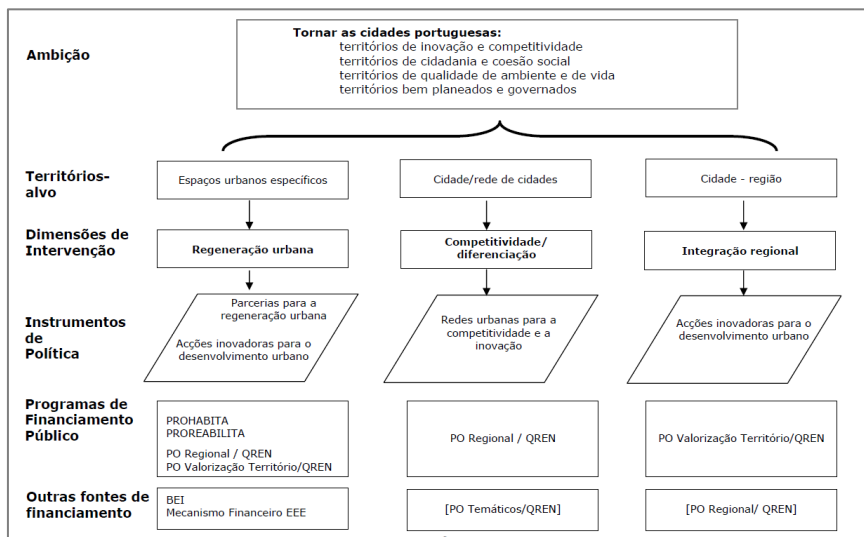
A perspectiva da atual política nacional de ordenamento do território em Portugal, ao valorizar a estruturação policêntrica do sistema urbano nacional como principal estratégia orientadora do desenvolvimento territorial, acaba por deixar em segundo plano o papel das áreas rurais nesse processo, ou mesmo, acaba por subordinar o desenvolvimento rural ao urbano. A esse respeito, Carmo (2014) destaca que “a possibilidade de as zonas rurais se revigorarem depende, em grande medida, dessa capacidade simultânea de dinamização intrínseca e de incremento de redes interurbanas, por parte das cidades médias. Isto é, o futuro das zonas rurais está, de certa forma, dependente da futura sustentabilidade das cidades e das vilas mais importantes em termos regionais”. (CARMO, 2014, p. 61).

No entanto, a política de ordenamento do território em Portugal também traz como princípio orientador a importância da promoção e do desenvolvimento de relações e interações entre espaços urbanos e rurais no território.

Ambos os princípios estavam afirmados na Política de Cidades - Pólis XXI, política pública elaborada em 2007, no contexto do QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013¹⁴, pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) como uma das principais estratégias para a promoção do policentrismo e busca da coesão territorial em Portugal.

A figura 08 ilustra os principais elementos da Política de Cidades – POLIS XXI.

FIGURA 8 - A Política de Cidades – POLIS XXI.



Fonte: MAOTDR, 2008.

¹⁴O Quadro de Referência Estratégico Nacional de Portugal, aprovado pela União Europeia, corresponde as políticas prioritárias portuguesas que se enquadraram nas diretrizes gerais da política comunitária de coesão econômica e social para o período de 2007 a 2013, credecando-se assim para receber recursos do Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER) da União Europeia.

As principais diretrizes dessa política eram tornar as cidades portuguesas territórios onde se promovesse a inovação e a competitividade, mas também a cidadania e a coesão social. Que também possuíssem a qualidade ambiental e de vida, e que fossem cidades bem planejadas e governadas. (MAOTDR, 2008).

O escopo principal de ação dessa política se desenvolveu em dois níveis escalares: o local, através do espaço da cidade propriamente dito, através do apoio e fomento às ações de regeneração urbana; e o regional, através do apoio e fomento de ações que visassem a competitividade e a valorização da diversidade e diferenciação territorial entre as cidades de uma dada rede urbana regional, bem como, através, do apoio às ações que promovessem a integração regional, articulando a cidade a sua região de influência funcional, esta constituída por outras cidades menores e pelos espaços rurais e naturais que integram o território regional sob influência da cidade.

De acordo com Fonseca e Ramos (2011) a constituição de redes urbanas representa um modo de ampliar os efeitos de escala, através da intensificação da articulação física e funcional, e da cooperação interinstitucional entre as cidades. Essa ampliação e qualificação da articulação entre as cidades permite a elas aumentar a sua capacidade competitiva e passar a desempenhar funções e a atividades com menor dificuldade, que teriam, atuando de modo isolado.

No caso de Portugal, “a criação de redes de cidades é um objetivo que visa colmatar os desequilíbrios do sistema urbano nacional, caracterizado pela insuficiência de cidades de dimensão média, com capacidade de polarizar o desenvolvimento regional, e pela macrocefalia gerada pelas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto”. (FONSECA e RAMOS, 2011, p.38).

Um dos principais programas criados pela PÓLIS XXI para o desenvolvimento de ações visando o desenvolvimento da coesão territorial na escala regional foi o programa Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação – RUCIS. Esse programa visava a cooperação intermunicipal, através do fomento na estruturação de

redes urbanas. Era tido como estratégico e relevante para a consolidação do sistema urbano nacional, através da aplicação de um dos seus instrumentos de política: as redes urbanas para a competitividade e inovação ou RUCIS. As RUCIS são “redes de actores urbanos envolvidos num processo de cooperação estratégica para o reforço dos factores de competitividade, do potencial económico, e da projecção internacional de uma cidade ou de redes de cidades organizadas quer numa relação de proximidade quer numa base temática” (MAOTDR, 2007b, p.4). Estas redes promoveram a formação de visões supra municipais coerentes com o PNPOT e com os sistemas urbanos preconizados nos PROT.

A competitividade urbana depende do que as cidades têm para oferecer às pessoas que nelas residem e trabalham e às atividades que nelas estão instaladas – a sua atratividade – como também o grau de competitividade das suas atividades nos mercados externos. “Atratividade e competitividade devem assentar em factores de inovação e de diferenciação, bem como numa capacidade de governação e de liderança capazes de mobilizar os actores em torno de uma Visão e de um Programa Estratégico” (MAOTDR, 2008, p.5).

Na concepção do MAOTDR, o processo de criação de RUCIS deveria ocorrer considerando o contexto territorial existente – a estrutura económica, os actores e a dinâmica de organização e relações, a experiência na construção de relações virtuosas de cooperação/competição. A partir dessas características e contingências territoriais próprias a cada região, poderiam surgir distintas propostas de redes urbanas que pudessem fazer a diferença na promoção de um território mais coeso e competitivo.

Os objetivos específicos do instrumento dessa política pública das “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação” eram:

- a) Apoiar a afirmação das cidades enquanto nós de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional;

- b) Promover o reforço das funções económicas superiores das cidades, através da obtenção em rede de limiares e sinergias para a qualificação das infra-estruturas tecnológicas e o desenvolvimento dos factores de atracção de atividades inovadoras e competitivas;
- c) Estimular a cooperação entre cidades portuguesas para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e conhecimento, valorizando os factores de diferenciação;
- d) Promover a inserção das cidades em redes internacionais e afirmar a sua imagem internacional;
- e) Optimizar o potencial das infra-estruturas e equipamentos, numa perspectiva de rede. (QREN, 2007, p.7).

Para Pereira e Gil (2010, p.191), os objetivos que fundamentam a criação das Redes Urbanas de Proximidade para a Competividade e Inovação, enquanto instrumento de política da POLIS XXI,

reflectem, em grande medida, o discurso da coesão territorial e as linhas estratégicas subjacentes ao conceito: cooperação, conexão e concentração. Com o estabelecimento de redes de proximidade procura fomentar-se a concentração de recursos (construção de massa crítica), incentivar uma maior conexão entre os diversos actores presentes no território para conferir mais valor às estratégias (criação de sinergias) e definir modelos de cooperação mais inclusivos e eficazes (modelos de governança inovadores). O resultado final traduz-se numa dimensão reforçada dos centros urbanos envolvidos e no estabelecimento de complementaridades entre si, maximizando o aproveitamento da sua diversidade territorial. Pereira e Gil, 2010, p.191).

De acordo com a política definida pelo MAOTDR (2008) uma RUCI deveria ser constituída pelos seguintes actores: os municípios, a quem caberia a iniciativa de organizar a rede e liderar a construção de um programa estratégico de ação, e demais actores urbanos, como empresas e associações empresariais, instituições de ensino superior, centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, órgãos e empresas públicas, operadores de serviços

públicos, agências de desenvolvimento regional e local, e ONGs instalados e atuantes nas cidades e região de atuação da rede proposta.

Concretamente, as RUCIS são estruturadas e animadas através da cooperação mais ampla ou mais restrita entre os atores de uma mesma cidade/território ou de diferentes cidades/territórios, seja em âmbito sub-regional, regional, nacional ou internacional. “A cooperação entre atores (sejam empresas, instituições de ensino e de investigação, instituições de interface ou administrações públicas) visa fundamentalmente propiciar economias de rede que compensem as economias de escala e de variedade que cada cooperante não consegue, isoladamente, dispor” (MAOTDR, 2008, p.11).

Segundo o edital elaborado em 2007 pelo MAOTDR e aprovado pelo QREN (2007, p.2), as RUCIS a serem propostas em Portugal poderiam ser de três tipos:

- a) **Redes de cidades cooperando numa base territorial** na formulação e concretização de uma estratégia comum de reforço dos factores de criatividade e de promoção do conhecimento, inovação e internacionalização, tendo por objectivo o seu reposicionamento nacional e internacional;
- b) **Redes de cidades que cooperam numa base temática** na elaboração e implementação de um programa de acção estruturante, visando valorizar elementos patrimoniais comuns, valias estratégicas para um mesmo *cluster* de actividades ou factores específicos que beneficiem do reforço de complementaridades interurbanas;
- c) **Redes de actores de uma mesma cidade** que se proponham trabalhar em conjunto para a implementação de uma estratégia fortemente inovadora de reforço dos factores de competitividade da cidade, de promoção do seu potencial económico e de reposicionamento nas redes urbanas nacionais e internacionais.

As cidades elegíveis para participarem de uma dada RUCI seriam preferencialmente os centros urbanos com mais de 20 mil habitantes e estruturantes do sistema urbano (Figura 07) definido

no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), com as adaptações introduzidas a nível regional pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). (QREN, 2007).

O estabelecimento de redes é importante para as pequenas e médias cidades, mas também o é para as grandes cidades, já que através das relações entre si, e delas com as cidades pequenas podem assegurar-lhes funções complementares com mais eficiência.

O Programa RUCIS possibilitou a criação de diversas redes urbanas regionais no país, no período entre 2007 e 2013. De acordo com Pereira e Gil, a partir do lançamento dos primeiros editais regionais para a constituição de propostas de redes houve 26 candidaturas concorrendo, e dessas 18 foram aprovadas. O quadro 01 apresenta essas redes selecionadas organizando-as por tipo: nove redes de proximidade, 03 redes temáticas, 03 temáticas e intrerregionais e três redes de cidades isoladas (PEREIRA e GIL, 2010).

Os editais de seleção das RUCIS estabeleciam que no projeto de candidatura de cada rede havia a necessidade de se elaborar um plano estratégico de operacionalização da rede, para um período de 04 anos, indicando-se nele as ações e respectivas despesas previstas e sua vinculação aos Programas Operacionais Regionais, bem como definir os atores e instituições envolvidas, as responsabilidades de cada um deles no desenvolvimento das ações, seus objetivos e metas a serem atingidas.

As redes urbanas de proximidade, que representam a maioria das redes urbanas selecionadas nesse Programa, uma vez estruturadas passaram a ser a principal expressão da concretização do policentrismo no sistema urbano de Portugal.

QUADRO 1 - Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação no âmbito do Programa POLIS XXI – 2007.

Redes	Promotor Município/ Assoc. Municípios	Programa Estratégico	Centros Urbanos Integrados
De proximidade	Braga	Quadrilátero Urbano: Competitividade, Inovação e Internacionalização	Braga, Barcelos, Guimarães, Vila Nova de Famalicão
	Vila Real	Douro Alliance – Eixo Urbano do Douro	Lamego, Régua, Vila Real
	AM do Pinhal Litoral	Rede Urbana para a Competitividade e a Inovação do Pinhal Litoral	Leiria, Marinha Grande, Pombal, Batalha, Porto de Mós
	Castelo Branco	Um Património de Cidades: Rede de Cidades da Beira Interior	Castelo Branco, Covilhã, Guarda, Fundão
	Évora	Corredor Azul	Évora, Arraiolos, Borba, Elvas, Estremoz, Montemor-o-Novo, Santiago do Cacém, Sines, Vendas Novas, Vila Viçosa
	Santiago do Cacém	Rede de Cidades do Alentejo Litoral	Alcácer do Sal, Santiago do Cacém, Sines, Grândola e Odemira
	Portalegre	Rede de Cidades e Centros Urbanos para a competitividade e a Inovação do Norte Alentejano	15 municípios do Alto Alentejo: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Portalegre, Ponte de Sor e Sousel.
	Faro	Algarve Central – Uma parceria Territorial	Faro, Olhão, Tavira, Loulé, S. Brás de Alportel.
	Reguengos de Monsaraz	Rede Terras do Sol	Alandroal, Évora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz
Temáticas	Bragança	ecoCITRAS – Rede de Cidades Ecológicas e Inovadoras de Trás-os-Montes	Bragança, Chaves, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Valpaços
	Setúbal	Programa de Requalificação e modernização da rede de escolas de hotelaria e turismo da região de Lisboa	Setúbal, Cascais e Lisboa
	Beja	Rede Urbana para o Património	Beja, Aljustrel, Almodôvar, Castro Verde, Mértola, Moura e Serpa.

Temáticas e Inter-regionais	Tomar	Rede de Mosteiros Património da Humanidade	Tomar, Alcobaça, Lisboa e Batalha
	Moura	ECOS - Energia e Construção Sustentáveis para a Competitividade e Inovação Urbanas	Moura, Serpa, Beja, Silves, Óbidos, Peniche e Torres Vedras
	Grândola	Rede de Cidades com Marinhas - Via Marítima para a Qualidade	Albufeira, Faro, Grândola, Ílhavo, Lagoa, Lagos, Nazaré, Oeiras, Peniche, Portimão, Sesimbra, Vila Real de Santo António
Cidades Isoladas	Chaves	Chaves Monumental - Valores Culturais e Patrimoniais	Chaves
	São João da Madeira	Sanjonet - Rede de Inovação e Competitividade	São João da Madeira
	Almada	Almada - Laboratório de Ideias	Almada

Fonte: Pereira e Gil (2010, p.172-173).

Pereira e Gil (2010, p.190), destacam, contudo, a existência de dificuldades e desafios em sua efetivação em razão da falta da cultura de cooperação entre as entidades e instituições públicas e os agentes privados das regiões propositoras das RUCIS. Concordamos com os autores de que a política pública do POLIS XXI justamente buscou criar instrumentos que contribuíssem para superar essa dificuldade com base em “duas ideias-chave: forçar visões intermunicipais mobilizadoras e de longo prazo; criar um estímulo financeiro à constituição de parcerias intermunicipais”.

Observou-se também em muitas das redes que foram criadas que os projetos e as ações planejadas revelavam uma visão de desenvolvimento na escala intermunicipal que estava bem alinhada com a política do POLIS XXI, todavia os projetos a serem desenvolvidos estavam inteiramente dependentes dos recursos dos fundos comunitários da União Europeia, e praticamente não apresentavam para os projetos propostos outras fontes locais e regionais alternativas de financiamento. Essa constatação revelou dificuldades para a sustentabilidade e continuidade das redes no período posterior a 2013, quando do término da vigência daquele

Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), então apoiado com recursos da União Europeia (PEREIRA e GIL, 2010).

A crise financeira internacional de 2008 que afetou igualmente a União Europeia e Portugal provocou também dificuldades na implementação das RUCIS diante da redução das transferências de recursos para os municípios portugueses que por sua vez, igualmente tiveram reduzida a sua capacidade de investimento.

Ferreira (2020) com base nos relatórios governamentais de avaliação sobre a implementação das RUCIS nas regiões de Portugal, destaca alguns problemas comuns verificados nesse processo. A saber:

- Sobreposição de projetos promovidos por diferentes programas de da política POLIS XXI nos mesmos territórios municipais e/ou regionais, sem a devida coordenação e articulação entre elas. O que em alguns casos levou a dispersão e atomização das ações limitando a capacidade de promoção da competitividade e inovação das cidades;

- Dificuldades das instituições e entidades responsáveis pelas Redes em gerirem projetos de cunho intermunicipal;

- Reduzido envolvimento da agência pública de âmbito nacional responsável pela política de cidades nas regiões, que se fez necessário diante da característica inovadora da política pública proposta e ao mesmo tempo diante da tradicional cultura existente de forte centralização das ações de governo e planejamento pelo Estado Português; e

- Dispersão do número de projetos de RUCIS aprovados não favorecendo uma melhor seletividade e priorização estratégica diante da redução dos recursos disponíveis para o financiamento, e da dificuldade da promoção de parcerias para além da escala dos municípios.

Embora essas dificuldades tenham surgido no processo de criação e implementação das RUCIS no território português, e mesmo tenham representado obstáculos ao atingimento pleno dos objetivos da política da POLIS XXI, a ideia força presente na fundamentação das políticas públicas de ordenamento territorial,

de promover o planejamento e o desenvolvimento regional com base na perspectiva policêntrica, e de modo mais descentralizado e articulado no território, tem sido valorizada e continuada.

O novo quadro de referência estratégico nacional para o período de 2014-2020, denominado “Cidades Sustentáveis”, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros nº61/2015, mantém a valorização da política de estímulo e promoção das relações interurbanas e da articulação em rede das cidades no território de Portugal. A nova política reitera a importância de se pensar a cidade não apenas em si, como espaço absoluto, em sua dinâmica interna, mas também de pensá-la e de planejá-la a partir das suas relações funcionais com a região onde está localizada, com a região onde exerce sua influência, mas também com a qual interage, valorizando as redes de complementaridade, de cooperação e interdependência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da coesão territorial tem adquirido centralidade no debate internacional sobre os reflexos espaciais do processo desigual de desenvolvimento econômico no espaço geográfico, em suas múltiplas escalas espaciais.

Nesse debate, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico as noções e conceitos de policentrismo e de rede urbana têm renovado sua importância pelo seu potencial uso analítico das dinâmicas e dos processos de desenvolvimento territorial, quanto como estratégia operacional de ordenamento territorial, como a literatura internacional e as experiências territoriais europeias sobretudo tem mostrado. O exemplo de Portugal aqui analisado buscou demonstrar isso, através da análise ainda que geral, dos objetivos das políticas públicas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional criadas, e alguns dos seus resultados no território.

A constituição de redes urbanas de proximidade tem representado novas oportunidades para melhor articular no

território português, em suas distintas escalas espaciais, as políticas públicas setoriais promovidas pelo Estado, bem como para avançar no aprofundamento de redes de cooperação entre diferentes atores e instituições locais e regionais, na promoção do desenvolvimento regional.

Os acertos, dificuldades e problemas existentes na implementação dessas experiências em Portugal podem, com as necessárias contextualizações socioespaciais, servir para lançar luzes e renovar o instrumental metodológico e analítico dos processos e o debate sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial e regional, no Brasil e demais países da América Latina.

REFERÊNCIAS

- ALBRECHTS, L., LIEVOIS, G. *Eurbanet: case study Flemish Diamond*, Delft University of Technology. 2002.
- AMARAL, Luciano. *Economia Portuguesa, as últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.
- ANDRÉ, Isabel. *Coesão Espacial: A inclusão dos lugares nas redes de desenvolvimento*. In: *Olhares sobre o território e a espacialidade*. Estudos de Geografia Humana e Regional, nº 45. Lisboa: CEG-Universidade de Lisboa, 2002. P.43-56.
- ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA DE PORTUGAL. LEI 75 de 2013. *Diário da República*, 1.ª série — N.º 176 — 12 de setembro de 2013.
- ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA DE PORTUGAL. *Programa Nacional da política de Ordenamento do Território*. Lei n.º 58/2007. Lisboa: *Diário da República*, 1.ª série, N.º 170. 4 de setembro de 2007.
- CALDEIRA, Josué, *As Grandes Opções da LBOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial*, Atas do Seminário Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo - Génese e evolução do sistema de gestão territorial, Edição DGOTDU, Lisboa, 1998-2008.
- CAMAGNI, Roberto, CAPELLO, R. *The city network paradigm: theory and empirical evidence*. In Capella, R. & Nijkamp, P. (eds.), *Urban*

dynamics and growth, advances in urban economics, Elsevier, Amsterdam. 2004. pp.495-529.

CARMO, Renato Miguel do. Sociologia dos territórios: Teorias, estruturas e deambulações. Lisboa: Ed. Mundos Sociais, 2014

CARVALHO, Paulo Soeiro de; RIBEIRO, José Félix (org.). Alentejo 2030 - Territórios em Transformação: O Caso do Alentejo. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais. Maio, 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. Estudos sobre a rede urbana. Rio de Janeiro: ed. Bertrand Brasil, 2006.

_____. A rede urbana. São Paulo: Ed. Ática, 1990.

DAVOUDI, Simin. Polycentricity: Panacea or pipedream?. In: CATTAN, N. (Org.) Cities and networks in Europe. Montrouge, France: John Libbey Eurotext, 2007. p. 65-73.

ESPON. The policentrism in Europe. Espon 1.1.1- Final Report, Luxemburgo. 2003.

FADIGAS, Leonel. Urbanismo e Território: as políticas públicas. Lisboa:Edições Sílabo, 2015.

FARINÓS, Joaquín. Bases, métodos e instrumentos para o desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. In: FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan e SALOM, Julia (Eds.) Cohesión e Inteligencia Territorial: Dinámicas y Processos para uma mejor planificación y toma de decisiones. Valência: Publicaciones de la Universitat de València, 2009. P.17-62

FERRÃO, João. O ordenamento do território como politica pública. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERRÃO, João. Policentrismo e coesão territorial: um novo papel para as “regiões”? In: Revista Europa-Novas Fronteiras, nº 12. 2002. p.31-35. Disponível em: <http://bit.ly/154p7E3>. Acessado em: 05 maio de 2015.

_____. As geografias do país: do passado ao presente. In: Janus Online. nº:1999/2000. p. 1-5. Disponível em: http://janusonline.pt/1999_2000/1999_2000_3_3_4.html

FERREIRA, Diogo Alexandre. Costa. Espaço, justiça e políticas públicas – Análise da Política POLIS XXI numa perspectiva de justiça espacial. Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo. Lisboa: Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, 2020.

FONSECA, Fernando e RAMOS, Rui. Formas de cooperação interurbana: o caso da rede de cidades do quadrilátero urbano. In. APDR: Revista

Portuguesa de Estudos Regionais. Nº 25 e 26. 1º Quadrimestre de 2011. p.37-54.

GIL, Daniel Nascimento Matoso. Segunda geração de planos regionais de ordenamento do território: um caminho para a coesão territorial? Dissertação de Mestrado em Gestão do Território. FCSH, Universidade Nova de Lisboa, setembro, 2009.

INE – Instituto Nacional de Estatística. Divisão Administrativa. 2015. Disponível:

<http://www.ine.pt/xportal/ine/portal/portlets/html/conteudos/listaContentPage.jsp?BOUI=6251013&xlang=PT> Acessado em março, 2015.

LEITNER, H., PAVLIK, C., SHEPPARD, E. Networks, governance and the politics of scale: interurban networks and the European Union. In Herod, A. & Wright, M. (eds.), *Geographies of Power, Placing Scale*, Blackwell Publishing, 2002. pp.274-298.

LIMA, Manuel. Divisões Administrativas de Portugal: Um olhar pela diversidade da divisão territorial portuguesa. In: *Shapes of Portugal*. 2008. Disponível em: <http://www.mslima.com/sop/divisoes/>. Acessado em março, 2015.

MEDEIROS, Eduardo José Rocha. A Coesão Territorial nas NUTS III de Fronteira de Portugal Continental: A iniciativa INTERREG-A e o Desenvolvimento Regional - O caso da NUT III do Alentejo Central. Tese de Mestrado em Estudos Urbanos. Faculdade de Letras. Universidade de Lisboa, novembro de 2005.

MEIJERS, Evert. ROMEIN, A. Realizing Potential: Building Regional Organizing Capacity in Polycentric Urban Regions. Londres. *European Urban and Regional Studies*, 2003, nº10, pp.173-186.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013. Lisboa. Setembro de 2007. Disponível em: <http://www.qren.pt/np4/663.html>. Acessado em março, 2015.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional – MAOTDR. POLÍTICA DE CIDADES POLIS XXI – 2007-2013. Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades. Maio, 2008.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional – MAOTDR. Política de cidades POLIS XXI - Redes urbanas para a competitividade e a inovação. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, 2007b.

PEREIRA, Margarida e Gil, Daniel. Cooperação inter-municipal em sistemas urbanos policêntricos: exemplificação em territórios de baixa densidade. In: *Prospectiva e Planeamento*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais. Vol.17, 2010.

PEREIRA, Margarida; CARRANCA, Maria Adelaide. Coesão territorial e governança: abordagem multi-escalar. In: SANTOS, N. e CUNHA, L. *Trunfos de uma Geografia Activa: Desenvolvimento Local, ambiente, ordenamento e tecnologia*. Imprensa da Universidade de Coimbra. Disponível: <http://hdl.handle.net/10316.2/30829>. Acessado em: 7-Mar-2015.

PEREIRA, Margarida. *Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial*. Actas do 1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde. Cidade da Praia - Cabo Verde, 6 a 11 de julho de 2009. p.816-838. Disponível em: <http://www.apdr.pt/congresso/2009/>.

POEIRA, Lourdes. Políticas do Território. In: *Atlas de Portugal – O País Socioeconómico*. Disponível em: http://dev.igeo.pt/atlas/Cap3/Cap3f_1.html. Acessado em março, 2015.

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013. Regulamento Específico – Política de Cidades – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional – MAOTDR outubro, 2007.

SANTINHA, Gonçalo. O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. *EURE*. Santiago do Chile, vol. 40, nº 119. Janeiro, 2014. P.75-97.

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

_____. *Manual de Geografia Urbana*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1990.

SCHINDEGGER, F., TATZBERGER, G. Polycentric development - a new paradigm for cooperation of cities? In Giffinger, R. (ed.), *Competition between cities in central europe: opportunities and risks of cooperation*. Road, Bratislava. 2005. pp.184-199

Sobre os autores

ALEX PIZZIO DA SILVA

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos. Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins - UFT. Pesquisador (líder) do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional - NUDER/UFT. Membro efetivo da Asociación Mexicana de Ciencias para o Desarrollo Regional - AMECIDER e da Regional Science Association International - RSAI. Co-fundador da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE). As áreas de interesse concentram-se em estudos que abordem os seguintes temas: pobreza, vulnerabilidade, resiliência, reconhecimento social e capital social, tendo como campo empírico, as comunidades e territórios da região norte. Bolsista de Produtividade CNPq.

E-mail: alexpizzio@gmail.com

ÂNGELA CRISTINA TREVISAN FELIPPI

Doutora em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduada em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria e em História pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Imaculada Conceição. Pós-doutorado em Comunicación - Recepción y Cultura, da Universidad Católica del Uruguay. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e dos cursos de Comunicação Social da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordena o grupo de pesquisa Desenvolvimento Regional e Processos Socioculturais. Tem experiência profissional na área de jornalismo. Na universidade, atua principalmente nos seguintes

temas: comunicação e desenvolvimento, cultura e desenvolvimento, identidade cultural, análise do discurso, jornalismo, assessoria de imprensa, comunicação e política.

Email: angelafe@unisc.br

ARILSON DA SILVA FAVARETO

Sociólogo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas. Doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo. Realizou estágio de estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris-França. Foi professor visitante da Flacso - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Equador e da Universidade de Caldas - Colômbia. Professor na Universidade Federal do ABC, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap. Programa de pesquisa atual envolve temas de sociologia econômica teórica e aplicada, com o título 'A dimensão territorial do desenvolvimento e da sustentabilidade' Experiência anterior em pesquisa e consultoria junto a órgãos de governo, movimentos sociais e agências de cooperação internacional.

Email: arilson.favareto@ufabc.edu.br

CÉSAR ADRIÁN RAMÍREZ-MIRANDA

Economista pela Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM e Doutor em Ciências Sociais, Área de Desenvolvimento Rural, pela Universidad Autónoma Metropolitana. Investigador Nacional, Nível 2. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Regional da Universidad Autónoma Chapingo, onde é professor em tempo integral. Especialista em mudança agrária e políticas públicas. Suas principais linhas de pesquisa estão relacionadas a estratégias de reprodução camponesa social, a questão alimentar e a reestruturação capitalista. Coordena a Rede Temática de Pesquisa em Gestão Territorial para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

E-mail: cesarmr2001@yahoo.com.mx

CIDONEA MACHADO DEPONTI

Economista pela Universidade Federal de Santa Maria-UFSM. Mestre em Integração Latino-Americana, pelo Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana da UFSM. Especialista em Desenvolvimento Rural e Agroecologia pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, convênio EMATER/RS-ASCAR. Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS. Intercâmbio acadêmico junto ao Campus de Lugo, Universidade de Santiago de Compostela, Espanha. Tem experiência na área de Economia do Desenvolvimento, Sociologia do desenvolvimento, Desenvolvimento rural, regional e territorial, com ênfase nos seguintes temas: extensão rural, planejamento, indicadores de sustentabilidade, integração econômica, agricultura familiar, diversificação produtiva, arranjos produtivos locais, agroindústrias. Bolsista de Pós-Doutorado Júnior- PDJ (CNPq/UFRGS). Atualmente é Docente e Pesquisadora Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul-RS. Diretora Sul da RETE. Vice presidente do Comitê Caí-RS.

E-Mail:cidonea@unisc.br

GUSTAVO CIMADEVILLA

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), Argentina. Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e licenciado em Ciências da Comunicação pela UNRC. Professor Associado do Departamento de Ciências da Comunicação da UNRC, Província de Córdoba, Argentina. Professor convidado em universidades de países como Brasil e Espanha. Ex-membro do Conselho Consultivo Internacional da Associação Internacional de Estudos em Comunicação Social (IAMCR) e atual Coordenador do Grupo de Trabalho de Comunicação, Tecnologia e Desenvolvimento da Associação Latino Americana de Investigadores da Comunicação

(ALAIIC). Ex-presidente da Federação Argentina de Carreiras de Comunicação Social (FADECCOS). Investigador e consultor em problemáticas da comunicação, do desenvolvimento e do meio-ambiente.

E-mail: gcimadevilla@yahoo.com.ar

LUCIANA BUTZKE

Mestre e Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina UFSC. Especialista em Métodos e Técnicas de Projetos Sociais pela PUC Minas. Graduada em Ciências Sociais pela Fundação Universidade Regional de Blumenau. Tem experiência docente na área de Sociologia no ensino superior e no ensino médio. Na pesquisa, atua principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional; sociologia do desenvolvimento, desenvolvimento e gênero, epistemologia das ciências ambientais, ecodesenvolvimento e ecoformação.

E-mail: butzkeluciana@gmail.com

MIREYA EUGENIA VALENCIA PERAFÁN

Professora da Universidade de Brasília na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília e Mestre em Desenvolvimento Rural pela Pontifícia Universidade Javeriana da Colômbia. Os principais trabalhos estão no campo do desenvolvimento rural com principal atenção na gestão territorial, nos processos de fortalecimento da agricultura familiar, relações entre Estado e desenvolvimento rural e a construção social de mercados. Preside a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial e integra o grupo de pesquisa Estudos comparados em Sociologia Econômica (CNPq), o Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Agroecologia da UnB, a Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, a Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural em América Latina.

E-mail: mireya_eugenia@hotmail.com

POTIRA VIEGAS PREISS

Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Licenciada em Ciências Biológicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISSINOS). Pesquisadora Pós-Doc no Programa de Pós-Graduação e Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul - PPGDR/UNISC. Pesquisadora no Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (GEPAD) e no Observatório Brasileiro de Economia e Mercados Agroecológicos e Orgânicos (OBEMA), ambos vinculados a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integra a equipe do Observatório do Desenvolvimento Regional - Observa DR / UNISC. Atua com as temáticas: relações produção-consumo, politização do consumo, agroecologia, segurança e soberania alimentar, construção de conhecimento, desenvolvimento sustentável.

E-mail: potira@unisc.br

RAINER RANDOLPH

Professor Titular aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Colaborador Voluntário no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR. Prof. Assistente no Instituto de Economia e Administração da Universidade Erlangen-Nuremberg (Alemanha) de 1973 a 1980. Graduado em Física pelas Universidades de Göttingen/RFA e Munich/RFA (Ludwig-Maximilians). Pós-graduado em Ciências Econômicas e Ergonômicas (Arbeits und Wirtschaftswissenschaftliches Aufbaustudium) da Universidade Técnica de Munich/RFA. e Doutor em Ciências Econômicas e Sociais pela Universidade Erlangen-Nuremberg/RFA (Friedrich-Alexander). Diretor do IPPUR/UFRJ de 2012 a 2014, 2000 a 2002 e 1987 a 1989. Cientista do

Nosso Estado da FAPERJ (2009-2012); Coordenador da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no período de 2008 a 2014; Diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) de 1989 a 1991 e 2001 a 2003. Coordenador do Laboratório Oficina Redes e Espaço-LabORE. Membro do Núcleo de Estudos Regionais - NER - do IPPUR. Editor Chefe da Revista Política e Planejamento Regional desde 2014. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Fundamentos do Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: Política e planejamento regional, metodologia e análise do desenvolvimento regional, novas arenas e arranjos políticas e institucionais da formulação de agendas regionais, segregação e mobilidade socioespacial em escala regional; teorias e métodos de planejamento e gestão regional (especialmente formas consorciadas e coletivas), análise de formas de planejamentos radicais, insurgentes e subversivos. E-mail: rainer.randolph@gmail.com

ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA

Geógrafo graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Doutorado em Geografia e Planejamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES. Pesquisador do CNPq - 2. Pesquisador Visitante do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa - CICS.NOVA. Professor titular e pesquisador do Departamento de História e Geografia, e pesquisador e orientador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. Líder do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. Integra a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial-

RETE. Editor da REDES - Revista sobre o Desenvolvimento Regional, do PPGDR-UNISC. Possui experiência como pesquisador nas áreas de Geografia Urbana, Geografia Regional, Geografia Econômica, Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano e Regional atuando principalmente nos seguintes temas de pesquisa: desenvolvimento regional, planejamento territorial, desenvolvimento urbano, urbanização em cidades médias, policentrismo funcional e coesão territorial, rede urbana, redes e organização territorial.

E-mail: rlls@unisc.br

TACIANE LAÍS DA SILVA

Doutoranda em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), estágio sanduíche na Universidad Autónoma Chapingo (UACH) México, no Doutorado en Desarrollo Rural Regional com co-tutela. Mestra em Extensão Rural pela UFSM. Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Possui graduação em Tecnologia em Agropecuária Integrada pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS. Tem experiência na área de Agronomia, com ênfase em Extensão Rural, como Assessora Territorial de Inclusão Produtiva no Território Vale do Rio Pardo, e também, como Educadora Social em Gestão Rural.

E-mail: tacianelaisdasilva@gmail.com

VICTOR RAMIRO FERNÁNDEZ

Doutor em Ciência Política pela Universidad Autónoma de Madrid. Mestre em Ciências Sociais pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Buenos Aires-Argentina. Pós-Doutorado em Geografia na University of British Columbia-Canadá e na University of Durham- Reino Unido. Pesquisador Independente do Conselho Nacional de Investigaciones Científicas e Técnicas - CONICET- Argentina. Professor na Facultad de Humanidades e Ciencias da Universidad Nacional del

Litoral-Argentina. Professor visitante na Universidade de Buenos Aires-Argentina, na Fundação João Pinheiro-Brasil, na Universidade Autónoma de Zacatecas - México e na Universidade Nacional de Colômbia - Colômbia. Diretor do Instituto de Humanidades e Ciências Sociais do Litoral (Universidade Nacional del Litoral-CONICET). Diretor do mestrado em Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Nacional del Litoral-Argentina. Seus temas de pesquisa estão ligados aos estudos do desenvolvimento, em particular do desenvolvimento regional e aos estudos das políticas públicas e as formas de intervenção estatal.

E-mail: victorramirofernandez@hotmail.com

O presente livro é um dos importantes resultados do IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional (SIDR), realizado em setembro de 2019, em Santa Cruz do Sul –RS, Brasil. O evento promovido bianualmente pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, já se constituiu no país, em um tradicional e reconhecido espaço interdisciplinar de discussão e divulgação científica sobre os temas do planejamento e desenvolvimento regional, no âmbito da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia. Em 2019, a nona edição do evento teve como tema “Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais”. Os textos aqui reunidos se articulam e se orientam também pelos quatro eixos temáticos do evento. A saber: 1) A multiescalaridade e a multidimensionalidade das políticas e processos de Desenvolvimento Regional; 2) Sustentabilidade socioambiental e Desenvolvimento; 3) Arranjos institucionais no contexto do Desenvolvimento regional; e 4) A dimensão cultural nos processos e políticas de Desenvolvimento Regional.



APOIO



Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico



ISBN 978-65-87645-33-9



9 786587 645339 >